

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๖๔

วันที่ ๒๔ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง ศาลปกครองสูงสุด ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายปกครองฉบับหนึ่งที่มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ ในการปฏิบัติของฝ่ายปกครอง เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและมีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายรวมทั้งสามารถรักษาประโยชน์สาธารณะและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์เชิงบังคับภายในของฝ่ายปกครองก่อนที่จะฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครอง การอุทธรณ์เชิงบังคับภายในของฝ่ายปกครองดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นจากคำสั่งทางปกครอง เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการทบทวนการออกคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนเพื่อลดคดีปกครองที่ฟ้องต่อศาลปกครองในการลดข้อพิพาทและยุติข้อโต้แย้งได้ ดังนั้น การอุทธรณ์เชิงบังคับภายในของฝ่ายปกครองจึงเป็นขั้นตอนสำคัญของการทบทวนข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ข้อโต้แย้งระหว่างผู้ออกคำสั่งทางปกครองและผู้ได้รับคำสั่งทางปกครอง

ทั้งการใช้อำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจของผู้ออกคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งให้เกิดความชัดเจน แห่งประเด็นคดีก่อนฟ้องต่อศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๓๗ บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก

ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มา ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจาก การเวนคืนนั้น

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติไว้ใน วรรคสาม เว้นแต่เป็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของ อสังหาริมทรัพย์ ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลา การเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือ มือสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่ เจ้าของเดิมหรือทายาท

ระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีได้ใช้ประโยชน์ หรือที่เหลือ จากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่ กฎหมายบัญญัติ

การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของ อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๖ วรรคสอง

๒. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา ๖๓/๒ วรรคหนึ่ง

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติให้คำสั่งทางปกครองเป็นวัตถุแห่งคดีที่เป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยคู่กรณีต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และเป็น การอุทธรณ์เชิงบังคับ ดังนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดมาตรฐานวิธีปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครอง ด้วยเหตุนี้ คู่กรณีต้องยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนด คือ ภายในสิบห้าวันนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองเท่านั้น แต่มีข้อยกเว้น ๓ กรณี คือ กรณีแรก การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๘ กรณีที่สอง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี และกรณีสุดท้าย การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ

สำหรับกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง พบว่าส่วนใหญ่แล้ว กำหนดระยะเวลาไว้ภายในสามสิบวัน เช่น

๑. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๕๒ ผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ได้รับใบอนุญาต ผู้แจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ และผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง ...

๒. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๑๑๔ วรรคหนึ่ง ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา ๑๑๐ (๑) (๓) (๕) (๖) (๗) และ (๘) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง

๓. พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง คำสั่งไม่ออกใบอนุญาต คำสั่งไม่อนุญาตให้ขยายโรงงาน คำสั่งไม่ออกหรือไม่ต่ออายุใบอนุญาตตรวจสอบหรือรับรอง หรือคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตตรวจสอบหรือรับรองให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง

วรรคสอง คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

มาตรา ๒๐ วรรคสาม หากผู้รับใบอนุญาตไม่เห็นด้วยกับความเห็นของผู้อนุญาตให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือสั่งการ คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๓๗ หรือคำสั่งของปลัดกระทรวง หรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายให้หยุดประกอบกิจการโรงงานตามมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง หรือคำสั่งปิดโรงงานตามมาตรา ๓๙ วรรคสาม ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

๔. พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘

มาตรา ๑๑๕ วรรคหนึ่ง ผู้รับอนุญาตผู้ใดไม่เห็นด้วยกับคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือระงับการอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา ๑๑๑ หรือการเพิกถอนทะเบียนตามมาตรา ๑๑๒ มีสิทธิอุทธรณ์ต่อบุคคล ดังต่อไปนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่ง ...

๕. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๔๐ วรรคสาม ในกรณีที่บุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดตามวรรคหนึ่ง พิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุที่มีสิทธิเลือกตั้งแจ้งนั้นมิใช่เหตุอันสมควร ให้แจ้งให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบภายในสามวันนับแต่วันที่รับแจ้งเหตุ

วรรคสี่ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้รับแจ้งตามวรรคสาม มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัดภายในสามสิบวันนับแต่วันเลือกตั้ง

๖. พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

มาตรา ๔๒ ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิขอตรวจสอบเอกสารหลักฐานและคัดค้านเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามมาตรา ๓๙ วรรคสอง โดยยื่นคำร้องคัดค้านต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ปิดประกาศ

ในกรณีที่มีผู้ร้องคัดค้านตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจสอบสวนและเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องได้ตามความจำเป็น และวินิจฉัยสั่งการไปตามที่เห็นสมควร และแจ้งคำวินิจฉัยนั้นเป็นหนังสือไปยังบุคคลซึ่งเกี่ยวข้อง

บุคคลซึ่งเกี่ยวข้องผู้ใดไม่พอใจคำวินิจฉัยสั่งการตามวรรคสอง มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้งคำวินิจฉัย ...

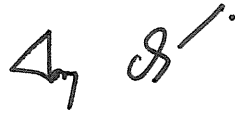
๗. พระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. ๒๕๕๘

มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ผู้มีหน้าที่เสียภาษีผู้ใดไม่เห็นด้วยกับผลการประเมินภาษีของเจ้าพนักงานประเมินให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ได้ภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมินภาษี ...

ดังนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ เป็นกฎหมายกลางที่บัญญัติระยะเวลาการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองภายในสิบห้าวันนั้นเป็นระยะเวลาการอุทธรณ์เชิงบังคับภายในฝ่ายปกครองที่สั้นกว่ากฎหมายเฉพาะในการเตรียมการอุทธรณ์ที่ส่วนใหญ่บัญญัติระยะเวลาการอุทธรณ์ภายในสามสิบวัน ทั้ง ๆ ที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้รับอิทธิพลมาจากประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนพิจารณาศาลปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. ๑๙๙๑ มาตรา ๗๐ (Code of Administrative Court Procedure) ที่บัญญัติว่าการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองต้องดำเนินการภายใน ๑ เดือนนับแต่ได้รับคำสั่งทางปกครอง แต่อย่างไรก็ดี แม้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ เป็นกฎหมายกลางที่บัญญัติระยะเวลาการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่สั้นกว่ากฎหมายเฉพาะส่วนใหญ่ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๗ มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินและสืบมรดก รวมทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และค่าทดแทนซึ่งมิใช่การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพแต่อย่างใด จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ทั้งนี้ ควรแก้ไข

เพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ เพื่อความเหมาะสมต่อไป

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



(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ