

คำวินิจฉัยของ นายอภัย จันทนจุลกะ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๕ - ๘๒/๒๕๔๗

วันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี รวมสิบแปดคำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของกรมสามัญศึกษา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช การสื่อสารแห่งประเทศไทย กรมการขนส่งทางอากาศ กรมส่งเสริมการเกษตร กรมทรัพยากรน้ำโดยจังหวัดนครราชสีมา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน และมหาวิทยาลัยมหิดล รวม ๘ หน่วยงาน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ รวม ๑๘ คำร้อง กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปโดยแบ่งตามประเภทของคำร้องได้ดังนี้

๑. คำร้องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างเหมาก่อสร้าง รวม ๕ คำร้อง ได้แก่

๑.๑ คำร้องของกรมสามัญศึกษา ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง บริษัท โปร - เทค ซีวิล แอนด์ ดีไซน์ จำกัด ผู้ถูกฟ้องคดี ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๐๖/๒๕๔๖

๑.๒ คำร้องของการสื่อสารแห่งประเทศไทย ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง ห้างหุ้นส่วนจำกัด หนองกุ้งศรีพัฒนา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนางสาวสุมาลี แคนหนอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามคดีหมายเลขคำที่ ๕๗๒/๒๕๔๖

๑.๓ คำร้องของกรมการขนส่งทางอากาศ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง บริษัท สหร่วมมิตรก่อสร้าง จำกัด ผู้ถูกฟ้องคดี ตามคดีหมายเลขคำที่ ๕๔๗/๒๕๔๖

๑.๔ คำร้องของกรมส่งเสริมการเกษตร ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง ห้างหุ้นส่วนจำกัด โกตาบารูก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนายอาแซ คอเลาะหะวอ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามคดีหมายเลขคำที่ ๓๕๒/๒๕๔๖

๑.๕ คำร้องของจังหวัดนครราชสีมา ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กรมทรัพยากรน้ำ ผู้ฟ้องคดี ที่ ๒ ยื่นฟ้อง ห้างหุ้นส่วนจำกัด สรรณชัย ก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางสาวสุภาณี คงศาลา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามคดีหมายเลขคำที่ ๔/๒๕๔๗

โดยสรุป ทั้ง ๕ คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาเห็นว่าเป็นการยื่นฟ้องเกินระยะเวลาแห่งการฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา พร้อมกับโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒

๒. คำร้องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาสัมปทาน รวม ๓ คำร้อง ได้แก่

๒.๑ คำร้องของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางนิตยา อารีเฉลิม ในฐานะผู้จัดการมรดกของนายหริม อารีเฉลิม ผู้ถูกฟ้องคดี ตามคดีหมายเลขคำที่ ๕๑๔/๒๕๔๕

๒.๒ คำร้องของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นฟ้อง นายเจียง นาคบรรพ์ ผู้ถูกฟ้องคดีตามคดีหมายเลขคำที่ ๕๐๐/๒๕๔๖

๒.๓ คำร้องของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางेमอร อริยวงศ์ ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะทายาทและผู้จัดการมรดกของนายเอียง ล้วนบุตร (ผู้ตาย) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๓๑๓/๒๕๔๕

โดยสรุปทั้ง ๓ เรื่องนี้ ผู้ฟ้องได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาเห็นว่าเป็นการฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาพร้อมกับโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒

๓. คำร้องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาใช้ทุนการศึกษา ๑๐ คำร้อง ได้แก่

๓.๑ คำร้องของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางสาวชิงชิง เตชะอุบล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางเยาวลักษณ์ จิตเพ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนางสาวจำลอง พ่วงทองคำ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๒๕๘/๒๕๔๖

๓.๒ คำร้องของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายนราวุฒิ พันธุ์ชนะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนายจ่านงค์ แสงอำไพ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามคดีหมายเลขคำที่ ๗๓/๒๕๔๖

๑.๓ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวเบญจรักษ์ สุขขาว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนายแพทย์ พงษ์ภักดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๒๕/๒๕๔๖

๑.๔ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ยื่นฟ้องนายมานะ ชูบรรจง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางเน่งน้อย ราชปรีชา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๒๘/๒๕๔๖

๑.๕ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ยื่นฟ้องนางสาววรรณภา เรืองศรีกำธร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางศศิธร เรืองศรีกำธร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๓๐/๒๕๔๖

๑.๖ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ยื่นฟ้องนางสาวอังสนา วิภิญโญธนี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายไพโรจน์ วิภิญโญธนี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๒๔/๒๕๔๖

๑.๗ คำร้องมหาวิทยาลัยมหิดล ยื่นฟ้องนางสาวอลิสสรာ วัฒนกุลบดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายประมุข วงศ์ชนเกียรติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๒๖/๒๕๔๖

๑.๘ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ยื่นฟ้องนางสาวศรัญญา รัตนแสงหิรัญ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ร้อยเอก อัทธากร บุรณากาญจน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๓๔/๒๕๔๖

๑.๙ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ได้ยื่นฟ้องนางสาวสุรีย์พร เนตรสว่าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นาวาตรีหรือนายอนุชาติ อินทรเสน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๓๒/๒๕๔๖

๑.๑๐ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ได้ยื่นฟ้องนางสาวกาญจนา วชิรนนทศิลป์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางพนิดา สุภาแพ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๒๗/๒๕๔๖

โดยสรุปทั้งสิบคำร้อง ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งศาลปกครองชั้นต้น มีความเห็นว่าเป็นการยื่นฟ้องเกินระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาพร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒

ทั้งนี้ เมื่อตรวจสอบทั้งสิบแปดคำร้องแล้ว สรุปเหตุผลของฝ่ายผู้ฟ้องคดีที่ยกขึ้นมาโต้แย้งได้ความว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ที่ศาลปกครองชั้นต้น ยกขึ้นมาเป็นเหตุในการสั่งไม่รับคำฟ้องเป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ก่อนจะมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ สิทธิในการฟ้อง

คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต่อศาลย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นฟ้องได้ภายในอายุความสิบปี การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คู่กรณีฝ่ายผู้ฟ้องคดีมีได้ทั้งเอกชนและหน่วยงานทางปกครอง การฟ้องคดีจึงถือเป็นสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลไว้ นอกจากนี้ มาตรา ๖๒ ยังบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงาน นั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งมาตรา ๒๗ บัญญัติคุ้มครองสิทธิดังกล่าวไว้ด้วย การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้นี้จะกระทำมิได้ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ ฉะนั้น กฎหมายใดที่บัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคล โดยไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจไว้ กฎหมายนั้นย่อมขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นผลให้บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีซึ่งได้แย้งว่า บทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาคำร้องทั้งสิบแปดคำร้องแล้วเห็นว่า ในการฟ้องคดีต่อศาล ผู้ฟ้องคดี ย่อมต้องยื่นคำฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้สำหรับการฟ้องคดีนั้น เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุด ย่อมต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แต่เนื่องจากผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี) ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี) ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า คำร้องทั้งสิบแปดคำร้องคือ

๑. คำร้องที่เป็นคดีเกี่ยวกับสัญญาจ้างเหมาก่อสร้าง รวม ๕ คำร้อง
๒. คำร้องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาสัมปทาน รวม ๓ คำร้อง
๓. คำร้องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาใช้ทุนการศึกษา รวม ๑๐ คำร้อง

มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็นประเด็นเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน
ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘
และมาตรา ๖๒ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใด
ของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑
บัญญัติว่า “การฟ้องคดีตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้
หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี”

พิจารณาแล้วเห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็นการบัญญัติถึงหลักการสำคัญในการคุ้มครอง
สิทธิเสรีภาพของบุคคล ที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครอง สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ เป็นการบัญญัติ
หลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีกรณีที่ต้องวินิจฉัยว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๑
ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๔ และมาตรา ๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง
โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี
ศาลและองค์กรอื่นของรัฐ โดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่รับรองให้ปรากฏซึ่งสิทธิและเสรีภาพ
และยังทำให้สภาพบังคับของสิทธิเกิดขึ้นจริง โดยบัญญัติให้การใช้อำนาจโดยองค์กรรัฐทุกระดับจะต้องผูกพัน
ยึดถือปฏิบัติทั้งในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย การตีความทางกฎหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นว่า
รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรอง และให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างเท่าเทียมกัน แต่ไม่ได้
หมายความว่าสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองแล้วจะมีการจำกัดไม่ได้ มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการบัญญัติสิทธิให้ฟ้องคดีในช่วงระยะเวลา
กำหนด หาได้บัญญัติตัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีเสียโดยสิ้นเชิงไม่ และเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป

โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเป็นการเจาะจง การที่มาตรา ๕๑ ได้บัญญัติให้ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องคดีในช่วงระยะเวลาที่กำหนดทั้งยังให้สิทธิในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองแก่คู่ความทั้งสองฝ่ายภายในกำหนดระยะเวลาที่เท่าเทียมกัน จึงหาได้ตัดสิทธิในการฟ้องคดีเสียโดยสิ้นเชิงไม่ ดังนั้นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ แต่อย่างใด

มีประเด็นต้องวินิจฉัยต่อไปว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติถึงการจำกัดสิทธิและเสรีภาพว่าสามารถกระทำได้ แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดกล่าวคือ จะต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยที่กฎหมายจะต้องบัญญัติการจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้โดยที่ไม่มุ่งหวังให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเจาะจง เมื่อพิจารณาถึงเหตุท้ายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่าให้จัดตั้งศาลปกครอง ขึ้นเพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

การกระทำละเมิดในทางปกครองหรือการทำสัญญาทางปกครอง อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน และโดยที่ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่วไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวม เป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชนในขณะเดียวกันเอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ ในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงที่แท้จริง และต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนทั่วไปซึ่งจะถูกระทบในทางใดทางหนึ่งจากคำพิพากษาของศาลปกครอง รวมทั้งต้องมีหน่วยงานธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ ฉะนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีวิธีพิจารณาที่แตกต่างจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่ใช้ในการพิจารณาคดีแพ่งทั่วไป กำหนดระยะเวลาในมาตรา ๕๑ จะต้องพิจารณาประกอบกับความในมาตรา ๕๒ ที่บัญญัติว่า “มาตรา ๕๒ การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้มาตรา ๕๑ จะจำกัดการฟ้องคดีปกครองในมาตรา ๕ (๓) และ (๔) ไว้เพียงหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีก็ตาม แต่ในมาตรา ๕๒ ก็เปิดโอกาสให้ศาลปกครองรับฟ้องคดีที่คุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมไว้พิจารณาได้ แม้จะได้ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีก็ตาม และมาตรา ๔๕ กำหนดให้การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี จึงแสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองมีเจตนารมณ์ที่กำหนดระยะเวลาฟ้องคดีปกครองในเรื่องต่างๆ ไว้ต่างกัน นอกจากนี้ยังมีความจำเป็นในการเร่งรัดการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และกรณีการทำละเมิดหรือความรับผิดชอบของหน่วยงานทางคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เนื่องจาก

๑. กรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีการทำละเมิด หรือความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครอง หากศาลปกครอง พิพากษาให้หน่วยงานของรัฐแพ้คดีซึ่งต้องนำเงินงบประมาณของรัฐ

จ่ายเป็นค่าเสียหายแก่เอกชน ก็มีความจำเป็นที่หน่วยงานของรัฐ ต้องฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหาย ซึ่งหากปล่อยระยะเวลาการฟ้องคดีให้เนิ่นนานออกไปถึง ๑๐ ปี เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นก็อาจลาออกจากราชการ ถูกโยกย้ายหรือพ้นจากราชการเพราะเหตุเกษียณอายุ ทำให้รัฐเสียประโยชน์ เพราะไม่อาจฟ้องไล่เบี้ยได้

๒. การพิจารณาคดีปกครองต้องใช้ระบบไต่สวน โดยต้องเรียกตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้รับผิดชอบ ในหน่วยงานของรัฐ มาให้ถ้อยคำต่อศาลปกครอง รวมทั้งการพิจารณาพยานหลักฐาน ทั้งพยานเอกสาร และพยานบุคคลรวมถึงพยานวัตถุ ซึ่งหากปล่อยระยะเวลาการฟ้องคดียาวออกไปถึงสิบปี พยานหลักฐานทั้งพยานเอกสาร พยานบุคคลและวัตถุพยานอาจสูญหายหรือหาไม่พบหรือถูกทำลาย ด้วยเหตุผลต่าง ๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้รับผิดชอบก็อาจออกจากราชการไปแล้ว จนไม่อาจตามตัว มาให้ถ้อยคำได้ ซึ่งจะเป็นผลเสียหายต่อการพิจารณาคดีปกครองอย่างมาก

ดังนั้น จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิฟ้องคดีให้สั้นลงจากสิบปีเหลือเพียงหนึ่งปี ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๑ แต่ก็มีได้กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิ เพราะสิทธิฟ้องคดีปกครองก็ยังคงมีอยู่เหมือนเดิม เพียงแต่ มาตรา ๕๑ กำหนดระยะเวลาฟ้องคดีให้สั้นลงทั้งนี้ในมาตรา ๕๒ ให้ดุลพินิจศาลปกครองรับฟ้องคดีที่ยื่นฟ้องเมื่อเลยกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีได้ ทั้งบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่ใช้เป็นการทั่วไป ไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับด้วยกรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะ จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

มีประเด็นต้องวินิจฉัยต่อไปว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบ เนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น

ดังนั้นเมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ที่กำหนดให้ฟ้องคดีละเมิดและคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี บทบัญญัติดังกล่าวมิได้เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ และคราวเดียวกันก็ไม่ได้เป็นการตัดสิทธิหน่วยราชการในการฟ้องคดีเอกชนแต่อย่างใด

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ยังเป็นบทบัญญัติที่ได้รับรองสิทธิในการที่บุคคลจะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่นของรัฐ ภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนด ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒

นายอภัย จันทนจุลกะ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ