

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๗ - ๒๘/๒๕๕๘

วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี รวมสองคำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๗๕ หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องซึ่งเป็นคำโต้แย้งของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข และมหาวิทยาลัยสารคาม ผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) เกี่ยวกับสัญญา ใช้นทุนการศึกษา ซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง กรณีผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีเกินกำหนดระยะเวลา การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ และไม่เข้ากรณีตามมาตรา ๕๒ รวมสองคำร้อง พร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๗๕

ข้อเท็จจริง สรุปว่า สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข และมหาวิทยาลัยสารคาม ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้อง นายวัชชัย เชิงโสม กับพวก และนายกิตติพงษ์ วงศ์กาฬสินธุ์ กับพวก ผู้ถูกฟ้อง ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ให้รับผิดชดใช้ค่าเสียหายและค่าปรับพร้อมดอกเบี้ย ชดใช้เงินทุนและเงินเดือนทั้งหมดที่ได้รับไปจากผู้ฟ้องคดีพร้อมเบี้ยปรับอีกสองเท่าฐานผิดสัญญา ใช้นทุนการศึกษา ซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง ตามคดีหมายเลขแดงที่ ๒๓๖/๒๕๕๗ และหมายเลขแดงที่ ๒๒๑/๒๕๕๗ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ตามลำดับ

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ได้พิจารณาคำฟ้องทั้งสองสำนวนแล้ว มีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีเกินกำหนดระยะเวลา ที่กำหนดให้ยื่นฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ทั้งกรณี

มิใช่คดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลซึ่งจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ และการฟ้องคดีดังกล่าวมิได้เป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) จึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองสำนวน ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ต่อศาลปกครองสูงสุด ตามคำร้องที่ ๔๕๑/๒๕๔๗ และคำร้องที่ ๔๓๖/๒๕๔๗ ตามที่ปรากฏในสำนวนคดีหมายเลขแดงของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ตามลำดับ และผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) มิได้ใช้กฎหมายและตีความกฎหมายให้เป็นไปตามมาตรา ๓๕ แห่งรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้ว เห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ มาใช้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีและส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีหรือผู้ร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ฯ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และเห็นว่า คำร้องทั้งสองมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็นอย่างเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาวินิจฉัยเข้าด้วยกัน

พิจารณาคำร้องแล้ว สำหรับข้อโต้แย้งที่ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ หรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วว่า มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ตามคำวินิจฉัยที่ ๖๕ - ๘๒/๒๕๔๗ และคำวินิจฉัยที่ ๕ - ๒๖/๒๕๔๘ ตามลำดับ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยซ้ำอีก ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่า ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ไม่รับฟ้องโดยอาศัยกำหนด

ระยะเวลา ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ไม่ถูกต้อง เป็นการใช้กฎหมายและตีความกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ นั้น เท่ากับได้แย้งว่าบทบัญญัติดังกล่าว ขัดหรือแย้งกัน

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยจึงมีว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน” วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” ส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี”

พิจารณาแล้วเห็นว่า การจัดการบริหารประเทศมีขอบเขตการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งจำเป็นต้องมีการวางแนวนโยบายพื้นฐานของประเทศที่ให้ความสำคัญต่อการรักษา และส่งเสริมความมั่นคงของชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยและการอยู่ร่วมกันของประชาชน รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ บัญญัติอยู่ในหมวด ๕ ที่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งได้บัญญัติไว้ตั้งแต่มาตรา ๑๑ ถึงมาตรา ๘๕ ที่กำหนดให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ตลอดจนต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อรักษาและส่งเสริมความมั่นคงของชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ การปกครองระบอบประชาธิปไตย และการอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกของประชาชนชาวไทย ส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๕๑ มิได้เกี่ยวกับนโยบายแห่งรัฐ แต่เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๕
วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ จึงไม่อาจขัด
หรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ ดังกล่าวได้

จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒
มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕

นายศักดิ์ เตชชาญ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ