

## คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชาชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕ - ๒๖/๒๕๕๘

วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี รวมยี่สิบสองคำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องซึ่งเป็นคำโต้แย้งของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กรมวิเทศสหการ กระทรวงการต่างประเทศ และมหาวิทยาลัยขอนแก่น ตามลำดับ โดยผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต่อศาลปกครองชั้นต้น เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีผิดสัญญาใช้ทุนการศึกษา รวม ๒๑ คำร้อง และผิดสัญญาจ้างเหมาก่อสร้าง ๑ คำร้อง กรณีผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาอ้างว่าผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีเกินกำหนดระยะเวลา การยื่นฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ และไม่เข้ากรณีตามมาตรา ๕๒ โดยผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘

ข้อเท็จจริง สรุปได้ว่า คำร้องในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาใช้ทุนการศึกษา รวม ๒๑ คำร้อง เป็นคำร้องของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กรมวิเทศสหการ กระทรวงการต่างประเทศ และมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้ยื่นฟ้อง นายไสว ไททรงาม นายกิตติศักดิ์ เสงี่ยมพุกทคุณ หรือพระกิตติศักดิ์ โสรัจจกุล กับพวก นายพรชัย จารุรัตน์จามร นางสาวรัตนา พิเคราะห์งาม กับพวก นางสาวสุริศา มาลัย กับพวก นางสาวนิตา ศรีอัมพร กับพวก นางสาวปรีชญา แก้วรัตนชัยกุล กับพวก นางสาวทัศนีย์ สุทธิปิยะโรจน์ กับพวก นางสาวพรพรรณ เหล่าฉิระสุวรรณ กับพวก นางสาวฉินทิรา อ่อนพินา กับพวก นางสาวอรอุษา ตียะชัยพานิช กับพวก นางสาวจารุวรรณ โล่ห่อภิกษกุล กับพวก นางสาวอรรณพ ไตรศิริโชค กับพวก นางสาวรุ่งทิพย์ สินธิระโรจน์ กับพวก นายพรชัย จันทสุริยวิช กับพวก นางสาวจิตรลดา ทรัพย์มณี กับพวก นางสาวกนกวรรณ ปิยะพรมดี

กับพวก นายพงษธร เนติสกุลลักษณ์ กับพวก นางสาวจารุพันธ์ โล่ห์อภิกฤษกุล กับพวก นายปัทม ปรีพุทธิรัตน์ กับพวก และนางสาวพรทิพย์ หรืออัญชลินทร์ จันทสุริยวิษ กับพวก ผู้ถูกฟ้อง ต่อศาลปกครอง ชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ให้รับผิดชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ย ฐานผิดสัญญาใช้ทุนการศึกษาและ คำประกันความรับผิดชอบตามสัญญานั้น ซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง ตามคดีหมายเลขแดงที่ ๒๑๓/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๒๒๒/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๒๑๒/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๒๓๓/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๒๓๐/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๑๕๓/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๑๕๗/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๑๕๘/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๑๕๙/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๒๐๐/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๒๐๑/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๒๐๔/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๒๐๕/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๒๐๖/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๒๐๓/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๒๐๙/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๒๒๕/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๒๒๖/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๒๒๘/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๒๒๙/๒๕๔๗ และหมายเลขแดงที่ ๒๔๔/๒๕๔๗ ตามลำดับ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น)

คำร้องในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างเหมาก่อสร้าง ๑ คำร้อง เป็นคำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้ยื่นฟ้องห้างหุ้นส่วนจำกัด พิสิษฐ์วัสดุก่อสร้างกับพวก ผู้ถูกฟ้อง ให้รับผิดร่วมกันชดใช้ ค่าเสียหาย ฐานผิดสัญญาจ้างทำทางเดินเท้า บริเวณหอ ๑๖ ถึงหอพัก ๕ หลัง ตามคดีหมายเลขแดง ที่ ๒๔๓/๒๕๔๗ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น)

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีต่อ ศาลปกครองเกินกำหนดระยะเวลา ที่กำหนดระยะเวลาให้ยื่นฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่ง การฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ อีกทั้ง มิใช่คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลซึ่งจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ และการยื่นฟ้องคดีดังกล่าวมิได้เป็นการยื่นฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมิเหตุจำเป็นอื่นที่ศาล จะรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาต่อ ศาลปกครองสูงสุด ตามคำร้องอุทธรณ์คำสั่งตามที่ปรากฏในสำนวนตามหมายเลขคดีแดงของ ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ในแต่ละคดีตามลำดับดังกล่าวข้างต้น พร้อมกับได้แย้งว่า

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นซึ่งเป็นคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดย่อมต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงได้รอรการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ฯ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และเห็นว่า คำร้องทั้งยี่สิบสองคำร้องมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็นอย่างเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาวินิจฉัยเข้าด้วยกัน

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า สำหรับประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๕ หรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๖๕ - ๘๒/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ว่า ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๕ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยซ้ำอีก

คงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยเพียงว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ หรือไม่

พิจารณาคำร้องแล้ว ที่ฝ่ายผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างเป็นข้อโต้แย้งว่า ก่อนจะมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้นมาใช้บังคับสิทธิในการฟ้องคดีพิพาท

เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต่อศาลย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยฟ้องได้ภายในอายุความสิบปี ซึ่งการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองคู่กรณีฝ่ายผู้ฟ้องคดีมิได้ตั้งเอกชนและหน่วยงานทางปกครอง การฟ้องคดีจึงถือเป็นสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งเป็นสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ การจำกัดสิทธิต้องเป็นไปตามกฎหมาย การที่ศาลปกครองชั้นต้นยกพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ มาเป็นเหตุในการสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการไม่ถูกต้อง บทบัญญัติของมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี” ส่วนรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” วรรคสอง บัญญัติว่า “การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นก็เพื่อให้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯ ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครองหรือการทำสัญญาทางปกครอง และโดยที่ระบบการพิจารณาพิพากษาคดีจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีธรรมดาทั่ว ๆ ไป การบัญญัติเรื่องอายุความหรือระยะเวลาในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต่างไปจากกำหนดอายุความตามสัญญาทางแพ่ง ซึ่งเป็นเรื่องจำเป็นเนื่องจากคดีปกครองหรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเป็นเรื่องกฎหมายมหาชนจึงเห็นได้จากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ การที่มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีไว้หนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ก็เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง ซึ่งเป็นเรื่องที่กฎหมายได้กำหนดสิทธิในการฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามประเภทและลักษณะของคดี เช่นเดียวกับการฟ้องคดีปกครองทั่วไปดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

ซึ่งหากเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติ “ การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ ” ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ เป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถออกกฎหมายเพื่อกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิและจำกัดสิทธิให้ทรัพย์สินได้ กล่าวคือสิทธิในทรัพย์สิน เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาการออกกฎหมายกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิและจำกัดสิทธิได้ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสม แต่ทั้งนี้ต้องเป็นการตรากฎหมายที่สอดคล้องกับบทบัญญัตินั้นด้วย การกำหนดในลักษณะดังกล่าวจะปรากฏข้อความที่ว่า “ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ” ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน แต่กรณีตามคำร้องหาใช่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองคุ้มครองไว้แต่อย่างใดไม่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ส่วนจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคสอง หรือไม่ นั้นข้อเท็จจริงตามคำร้องมิได้กล่าวถึงการสืบมรดกหรือที่เกี่ยวกับสิทธิในการสืบมรดกด้วย จึงไม่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

นายศักดิ์ เตชชาชาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ