

## คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๕ - ๘๒/๒๕๔๗

วันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗

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

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องซึ่งเป็นคำโต้แย้งของกรมสามัญศึกษา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช การสื่อสารแห่งประเทศไทย กรมการขนส่งทางอากาศ กรมส่งเสริมการเกษตร กรมทรัพยากรน้ำโดยจังหวัดนครราชสีมา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน และมหาวิทยาลัยมหิดล ตามลำดับ ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดี เกี่ยวกับสัญญาจ้างเหมาก่อสร้าง สัญญาสัมปทานและสัญญาใช้ทุนการศึกษา ซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองต่อศาลปกครองชั้นต้น ต่อมาศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากว่าผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีเกินระยะเวลาที่กำหนดให้ยื่นฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ และไม่ใช้กรณีที่จะรับคำร้องไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นพร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒

สรุปโดยแบ่งประเภทตามคำร้องได้ดังนี้

คำร้องในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างรวม ๕ คำร้อง เป็นคำร้องของกรมสามัญศึกษา การสื่อสารแห่งประเทศไทย กรมการขนส่งทางอากาศ กรมส่งเสริมการเกษตร และกรมทรัพยากรน้ำ จังหวัดนครราชสีมา ผู้ฟ้องคดี ซึ่งได้ยื่นฟ้อง บริษัท โปร - เทค ซีวิล แอนด์ ดีไซน์ จำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด หนองกุ้งศรีพัฒนากับพวก บริษัท สหร่วมมิตรก่อสร้าง จำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด โกตาบารูก่อสร้าง กับพวก และห้างหุ้นส่วนจำกัด สรรค์ชัยก่อสร้างกับพวก ผู้ถูกฟ้อง ให้รับผิดฐานผิดสัญญาก่อสร้างอาคารเรียน อาคารที่ทำการไปรษณีย์นิคมพัฒนา หอบังคับการบินพร้อมระบบปรับอากาศ ก่อสร้างอาคารฝึกอบรมและหอพักพร้อมครุภัณฑ์และชุดลอกหนองน้ำให้แก่จังหวัด ให้ชำระค่าปรับรายวัน

และคำว่าจ้างผู้รับจ้างรายอื่น ชำระเงินค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย ชำระค่าปรับและดอกเบี้ยระหว่างผิดนัดชำระค่าปรับตามสัญญาและดอกเบี้ย และชำระค่าปรับที่ค้างชำระพร้อมดอกเบี้ย ตามคดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๑/๒๕๔๖ ของศาลปกครองสงขลา หมายเลขแดงที่ ๗๒๘/๒๕๔๖ และหมายเลขแดงที่ ๕๘๖/๒๕๔๖ ของศาลปกครองกลาง หมายเลขแดงที่ ๔๖๘/๒๕๔๖ และหมายเลขแดงที่ ๒๕/๒๕๔๗ ของศาลปกครองสงขลา ตามลำดับ

คำร้องในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาสัมปทาน ๓ คำร้อง ซึ่งเป็นคำร้องของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ฟ้องคดี ซึ่งได้ยื่นฟ้อง นางนิตยา อารีเฉลิม ในฐานะผู้จัดการมรดกของนายหริม อารีเฉลิม นายเจียง นาคบรรพ์ และนางเอมอร อริวงส์ ในฐานะทายาทและผู้จัดการมรดกของนายเอียง สัวบุตร ผู้ถูกฟ้อง ให้รับผิดชำระหนี้ที่ค้างชำระตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน ค่าเปิดป่า ค่าภาคหลวง และค่าเปิดป่ารายปีที่ค้างชำระ ตามคดีหมายเลขแดงที่ ๗๒๕ / ๒๕๔๖ หมายเลขแดงที่ ๘๘๗/๒๕๔๖ และหมายเลขแดงที่ ๖๑/๒๕๔๖ ของศาลปกครองกลางและศาลปกครองสงขลา ตามลำดับ

คำร้องในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาใช้ทุนการศึกษา รวม ๑๐ คำร้อง เป็นคำร้องของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ๒ คำร้อง และเป็นของมหาวิทยาลัยมหิดล ๘ คำร้อง ซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้อง นางสาวชิงชิง เตชะอุบล กับพวก นายนราวุฒิ พันธุ์ชนะ กับพวก นางสาวเบญจรักษ์ สุขขาว กับพวก นายมานะ ชูบรรจง กับพวก นางสาววรรณภา เรืองศรีกำธร กับพวก นางสาวอังสนา วิภิญโญชนิ กับพวก นางสาวอลิสสรารวมิชกุลบดี กับพวก นางสาวศรัณญา รัตนแสงหิรัญ กับพวก นางสาวสุรีย์พร เนตรสว่าง กับพวก และนางสาวกาญจนา วชิรนนทศิลป์ กับพวก ให้รับผิดชำระหนี้พร้อมทั้งดอกเบี้ย ฐานผิดสัญญาใช้ทุนการศึกษา ตามคดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๕๖/๒๕๔๖ หมายเลขแดงที่ ๗๖/๒๕๔๖ หมายเลขแดงที่ ๔๑/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๔๒/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๑๘/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๘๔/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๘๕/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๘๖/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๒๘๗/๒๕๔๗ และหมายเลขแดงที่ ๒๕๒/๒๕๔๗ ของศาลปกครองสงขลา และศาลปกครองกลาง ตามลำดับ

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลาและศาลปกครองกลาง) ได้พิจารณาคำฟ้องแล้ว มีความเห็นในทำนองเดียวกันว่า ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเกินระยะเวลา ที่กำหนดให้ยื่นฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งกำหนดให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ทั้งกรณีมิใช่คดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลซึ่งจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ และการฟ้องคดีดังกล่าวมิได้เป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาต่อศาลปกครองสูงสุด ตามคำร้องที่ ๒๕๘/๒๕๔๖ คำร้องที่ ๓๗๙/๒๕๔๖ คำร้องที่ ๖๓๗/๒๕๔๖ คำร้องที่ ๙๑๖/๒๕๔๖ คำร้องที่ ๑๔๓/๒๕๔๗ คำร้องที่ ๔๑๕/๒๕๔๖ คำร้องที่ ๕๔๑/๒๕๔๖ คำร้องที่ ๑๕๐/๒๕๔๖ คำร้องที่ ๓๗๗/๒๕๔๖ คำร้องที่ ๒๔๒/๒๕๔๖ คำร้องที่ ๘๕/๒๕๔๗ คำร้องที่ ๘๖/๒๕๔๗ คำร้องที่ ๘๔/๒๕๔๗ คำร้องที่ ๑๐๐/๒๕๔๗ คำร้องที่ ๑๐๑/๒๕๔๗ คำร้องที่ ๑๐๒/๒๕๔๗ คำร้องที่ ๒๑๑/๒๕๔๗ และคำร้องที่ ๑๗๖/๒๕๔๗ ตามลำดับ ตามที่ปรากฏในสำนวนคดีของศาลปกครองชั้นต้นในแต่ละศาลดังกล่าวข้างต้น และได้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ฯ ทั้งสืบแปลคำร้องและรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และเห็นว่า คำร้องทั้งสืบแปลคำร้องมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็นอย่างเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาวินิจฉัยเข้าด้วยกัน

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

พิจารณาคำร้องแล้ว ที่ฝ่ายผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างเป็นข้อโต้แย้งว่า ก่อนจะมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้นมาใช้บังคับ สิทธิในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต่อศาลย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยฟ้องได้ภายในอายุความสิบปี ซึ่งการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองคู่กรณีฝ่ายผู้ฟ้องคดีมิได้ทั้งเอกชนและหน่วยงานทางปกครอง การฟ้องคดีจึงถือเป็นสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลไว้ นอกจากนี้มาตรา ๖๒ ยังบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคล

ที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือ ลูกจ้างของหน่วยงาน นั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งมาตรา ๒๗ ก็ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิดังกล่าวไว้เช่นเดียวกัน ทั้งการจำกัดสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ก็จะกระทำมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ดังนั้น กฎหมายใดที่บัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลโดยไม่มี บทบัญญัติใดให้อำนาจไว้ กฎหมายนั้นย่อมขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญใช้บังคับไม่ได้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ ฉะนั้นการที่ศาลปกครองชั้นต้นยกพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ มาเป็นเหตุในการสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการไม่ถูกต้องเพราะบทบัญญัติของมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นั้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง” มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้ บังคับมิได้” มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง” มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ ในการตรากฎหมายนั้นด้วย” วรรคสาม บัญญัติว่า “บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับ กับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม” และมาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย บัญญัติ”

ส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทำให้สภาพบังคับของสิทธิและเสรีภาพ เกิดผลขึ้นจริง เป็นการคุ้มครองและรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน รัฐจะออกกฎหมายขึ้นใช้บังคับโดยขัดรัฐธรรมนูญมิได้ ซึ่งเป็นหลักการรับรองความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ แต่สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ หากอาจจะไม่ถูกจำกัดได้เสียเลยทีเดียวไม่ รัฐธรรมนูญยังเปิดช่องให้ออกกฎหมายมาจำกัดได้ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ที่บัญญัติว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพสามารถกระทำได้แต่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไข คือ ต้องเป็นกรณีที่ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจในการออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น โดยกฎหมายนั้นจะต้อง ออกเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใด บุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ เป็นบทบัญญัติให้สิทธิบุคคลฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ให้รับผิดชอบในผลแห่งการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานดังกล่าว จึงเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่ก็สามารถที่จะ ออกกฎหมายจำกัดสิทธิดังกล่าวได้ ซึ่งต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เช่นเดียวกัน

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ตราขึ้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาท ระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ฯ กับเอกชน .....” และมาตรา ๑๓๔ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรก ให้ดำเนินการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด ฯ (๑) ให้ดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองตามมาตรา ๒๗๖ ให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้ รัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งเป็นบทบัญญัติให้อำนาจในการตรากฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองไว้ ดังที่ปรากฏจากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่าง

เอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯ ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าว เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครองหรือการทำ สัญญาทางปกครองและโดยที่ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษ ต่างจากคดีธรรมดาทั่ว ๆ ไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือ ต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน ในขณะที่เดียวกันเอกชน จะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ การบัญญัติเรื่องอายุความหรือ ระยะเวลาในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งต่างไปจากกำหนดอายุความตามสัญญาทางแพ่ง ทั่วไป ไว้ในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น ก็เนื่องจากคดีปกครองหรือคดีพิพาท เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเป็นเรื่องกฎหมายมหาชน จำเป็นต้องมีระบบหรือกระบวนการพิจารณาและ พิพากษาคดีปกครองเป็นพิเศษ ดังหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติที่กล่าวแล้วข้างต้น ทั้งนี้ เพื่อให้การ ดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองเป็นไปด้วยความรวดเร็ว การที่กำหนดระยะเวลาไว้หนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงเป็น เวลาที่สมควรตามความจำเป็นของคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองแล้ว ทั้งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ มาตรา ๕๑ ก็ไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่ออกมาจำกัดสิทธิ เสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนุญรับรองไว้โดยสิ้นเชิงแต่อย่างใด สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลยังคงมีอยู่ แต่เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลซึ่งต้องพิจารณาเรื่องที่เกิดขึ้นในเวลาที่ไม่นาน จนเกินไป พระราชบัญญัตินี้จึงมิได้จำกัดสิทธิห้ามฟ้องคดีโดยเด็ดขาด และไม่ได้เป็นบทบัญญัติ ย่นอายุความที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่อย่างใด มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าวนั้น เป็นกรณีการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองในเรื่องที่พิจารณาวินิจฉัยไปตามอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมาย เป็นการบังคับใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจตามบทบัญญัติทั่วไปของรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๓๓ ที่บัญญัติว่า “การพิจารณา พิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนุญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธย พระมหากษัตริย์” และมีความอิสระในการวินิจฉัยคดี ตามรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๔๕ วรรคแรก บัญญัติว่า “ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนุญ และกฎหมาย” ศาลปกครองก็เช่นเดียวกับศาลอื่น ซึ่งในการพิจารณาพิพากษาก็ต้องมีการวางบรรทัดฐาน ในศาลของตนไว้ แม้จะวินิจฉัยต่างไปจากศาลอื่น ๆ

ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ ก็เป็นบทบัญญัติ ให้สิทธิบุคคลฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์การของรัฐอื่น ให้รับผิดชอบในผลแห่งการกระทำของราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานดังกล่าว จึงเป็นที่เห็นได้ว่า สิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นเจ้าสังกัดของบุคคลเหล่านั้น จึงเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่สิทธิดังกล่าวรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองให้สิทธิหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ฯ ที่เป็นนิติบุคคลที่จะฟ้องให้รับผิดชอบไว้โดยตรงด้วย แต่สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือสิทธิตามกฎหมายอื่น

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ มาตรา ๕๑ เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่คู่กรณีในการฟ้องคดีเป็นการทั่วไป กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๓ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่บัญญัติเกี่ยวกับความหมายของคู่กรณี การให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีและผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งใช้บังคับกับบุคคลทุกคนที่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันหมายถึงหน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยทั่วไป ไม่ได้มุ่งหมายถึงหน่วยงานของรัฐแห่งใดหรือเจ้าหน้าที่รัฐบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง ทั้งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๖ ก็มีใช้เนื้อหาที่บทบัญญัติของมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จะขัดหรือแย้งได้

จากเหตุผลดังกล่าว เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒

จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒

นายศักดิ์ เตชะชาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ