

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

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีโดยสรุปความได้ว่า หน่วยงานของรัฐได้ยื่นฟ้องเอกชนเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (สัญญาใช้ทุนการศึกษา สัญญาจ้างเหมาก่อสร้าง และสัญญาสัมปทาน) ต่อศาลปกครองชั้นต้น เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีผิดนัด ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดี ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเกินกำหนดระยะเวลาการยื่นฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งกำหนดไว้หนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ อีกทั้ง มีข้อคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลซึ่งจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้และการฟ้องคดีดังกล่าวมิได้เป็นการยื่นฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา ๕๒ ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

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

โดยผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ที่ศาลปกครองชั้นต้นยกขึ้นมาเป็นเหตุในการไม่รับคำฟ้องเป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ก่อนมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สิทธิในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยฟ้องได้ภายในอายุความสิบปี การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คู่กรณีฝ่ายผู้ฟ้องคดีมิได้ทั้งเอกชนและหน่วยงานทางปกครอง การฟ้องคดีจึงถือเป็นสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลไว้ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ยังบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ก็ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิดังกล่าวไว้ด้วย การจำกัดสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ ฉะนั้น กฎหมายใดที่บัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลโดยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจไว้ กฎหมายนั้นย่อมขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นผลให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีซึ่งโต้แย้งว่า บทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาคำร้องทั้งสิบแปดคำร้องแล้วเห็นว่า ในการฟ้องคดีต่อศาล ผู้ฟ้องคดี ย่อมต้องยื่นคำฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้สำหรับการฟ้องคดีนั้น เมื่อพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนดระยะเวลา การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดย่อมต้องใช้ บทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดี ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า คำร้องทั้งสิบแปดคำร้อง มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัย เป็นประเด็นเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน และกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ โดยศาลปกครองสูงสุดได้ส่งความเห็นตามทางการว่า เป็นบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี เป็นการโต้แย้งบทกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติและยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

๒. ประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ อยู่ในหมวด ๑ บททั่วไป ซึ่งเป็นการกล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในลักษณะหลักการคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มิใช่กรณีที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จะขัดหรือแย้งได้ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ อยู่ในหมวด ๑ บททั่วไป ที่บัญญัติหลักการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพื่อมิให้กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ที่ใช้บังคับอยู่ หรือจะมีขึ้นต่อไปในภายหน้า มีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่กรณีที่พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จะขัดหรือแย้งได้เช่นกัน

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่รับรองซึ่งสิทธิและเสรีภาพและสภาพบังคับ ของสิทธิและเสรีภาพให้เกิดผลในทางปฏิบัติทั้งในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างเท่าเทียมกัน แต่ไม่ได้หมายความว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้จะมีการจำกัดไม่ได้ ดังจะเห็นได้จาก รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ ที่บัญญัติว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองสามารถกระทำได้ แต่จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด กล่าวคือ ต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจ ในการออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการโดยจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือน

สาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ใช่บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ เป็นบทบัญญัติให้สิทธิบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานดังกล่าว สิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สิทธิดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นสิทธิที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แต่ตามคำร้องเป็นกรณีที่หน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ยื่นฟ้องบุคคลให้รับผิดชอบตามสัญญาทางปกครอง กรณีจึงเป็นการแตกต่างไปจากที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิในการฟ้องคดีไว้ตาม มาตรา ๖๒ อีกทั้ง บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ได้มุ่งหมายจะใช้บังคับกับกรณีหนึ่งกรณีใด หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงแต่เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงไม่ได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ แต่อย่างใด

๓. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๒ คน วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๓ คน วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง

โดยเหตุผลดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือต่อแย้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวณิชช์ นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายมานิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุจิต บุญบงการ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโซ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นางสาวนีย์ อัครโรจน์ นายอภัย จันทนจุลกะ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๒ ตอนที่ ๕๗ ก วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๘