

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๕๐



เรื่องพิจารณาที่ ๓๒/๒๕๔๘

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

วันที่ ๒๖ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๐

เรื่อง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕ มาตรา ๒๘
มาตรา ๓๐ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายประมุท สุตะบุตร) เพื่อขอให้
ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๘
มาตรา ๓๐ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า นายประมุท สุตะบุตร ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้อง
ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ในคดีหมายเลขคำที่ ๔๖๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๖
ว่า เดิมผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ต่อศาลปกครองชั้นต้น
(ศาลปกครองกลาง) เป็นคดีหมายเลขคำที่ ๑๗๐๑/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๔ ขอให้ศาล
มีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการคัดเลือกให้อยู่ในรายชื่อบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็น
กรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ได้พิพากษาเป็น
คดีหมายเลขแดงที่ ๓๐๓/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ให้เพิกถอนประกาศคณะกรรมการ
สรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง รายชื่อบุคคลที่ได้รับคัดเลือกเพื่อเสนอรายชื่อเป็น
กรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตามคำฟ้องได้มีคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี
แก้ไขรายชื่อบุคคลเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกแต่ศาลกลับมีคำพิพากษาให้เพิกถอนประกาศ ฯ

เท่านั้น ซึ่งไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดี จึงยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ต่อศาลปกครองสูงสุด ต่อมา ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) เป็นคดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๔/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๕

ผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๖ จึงถือว่า เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีทราบถึงการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของคณะกรรมการสรรหา ฯ ซึ่งเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ฯ จึงยื่นฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) เป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๔๖๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๖ ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) พิจารณาเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีก่อนเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๗๐๑/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๔ ดังนั้น อย่างช้าที่สุดที่ผู้ฟ้องคดีจะทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีที่จะใช้สิทธิเรียกค่าเสียหาย คือ วันใดวันหนึ่งก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องคดีดังกล่าว และเมื่อนับถึงวันที่ยื่นฟ้องคดีนี้ คือ วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๖ คดีจึงพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ แล้ว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาตามคดีหมายเลขแดงที่ ๘๐๘/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคำร้องที่ ๔๗๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ต่อศาลปกครองสูงสุด ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย สรุปได้ดังนี้

๑. เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ต้องถือว่าอายุความทางแพ่งสะดุดหยุดลงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๕๑ วรรคสอง ประกอบกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๖๐ มาตรา ๑๖๘ มาตรา ๑๗๕ มาตรา ๑๘๑ และมาตรา ๑๘๓ ซึ่งเมื่อนับระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีจะเห็นได้ว่า แม้จะถือเอาวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ อันเป็นวันที่คณะกรรมการสรรหา ฯ มีประกาศรายชื่อผู้ที่สมควรจะได้รับการเสนอชื่อต่อประธานวุฒิสภา เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี จนถึงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๔ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง เป็นระยะเวลา ๕ เดือน ๑๐ วัน แล้ว อายุความแห่งคดีได้สะดุดหยุดลง

และตั้งแต่วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๖ อันเป็นวันที่ศาลปกครองสูงสุดมีหมายแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปฟังคำพิพากษา จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองกลาง เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๖ เป็นระยะเวลา ๒ เดือน ๑๗ วัน รวมระยะเวลา ๒ ช่วงดังกล่าว นับรวมได้เพียง ๗ เดือน ๒๗ วัน การฟ้องคดีนี้ของผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่หมดอายุความ ๑ ปี ตามที่ศาลอ้างในคำวินิจฉัยแต่อย่างใด และเป็นสิทธิของผู้ฟ้องคดีอันตั้งหลักฐานขึ้นโดยคำพิพากษาของศาล ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นคดีที่มีความเสียหายในทางแพ่งที่เกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด อันเป็นการกระทำความผิดทางอาญา ศาลปกครองมีภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ โดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง” โดยเคร่งครัดในการปกป้องสิทธิของประชาชนและผู้ฟ้องคดีตามรัฐธรรมนูญ จึงเห็นว่าควรมีคำสั่งให้รับคดีนี้ไว้ในการพิจารณา

๒. ระยะเวลาการฟ้องคดีและการเริ่มนับกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ ไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งประสงค์จะให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกรณีที่มีข้อพิพาทกับหน่วยงานของรัฐและถือเป็นการลิดรอนและจำกัดสิทธิของประชาชนที่เคยมีอยู่เดิมในกรณีที่ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม เนื่องด้วยบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ ดังกล่าว ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ผิดไปจากและน้อยกว่าที่ประชาชนเคยมีสิทธิในการยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลยุติธรรม นอกจากนี้ศาลปกครองยังนำระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๓๐ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๔ และมาตรา ๖๖ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาเป็นหลักในการวินิจฉัยและมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในชั้นตรวจคำฟ้องอันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๗๖ ที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งเมื่อพิจารณากับกรณีที่ฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลยุติธรรมแล้ว จะเห็นได้ว่าศาลยุติธรรมไม่อาจนำ

ประเด็นอายุความในเรื่องการฟ้องคดี มาวินิจฉัยและมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในชั้นตรวจคำฟ้องได้ และแม้ในชั้นพิจารณา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๓/๒๕ ได้บัญญัติว่า “เมื่อไม่ได้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ศาลจะอ้างเอาอายุความมาเป็นเหตุยกฟ้องไม่ได้” จึงเห็นได้ชัดเจนว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๕ มาตรา ๕๑ ประกอบกับมาตรา ๔๔ มาตรา ๖๖ และระเบียบ ฯ ข้อ ๓๐ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ ตามมาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๗๖ จึงเป็นการขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ อันจะใช้บังคับมิได้

๓. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้นั้นจะกระทำมิได้ ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๕ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้ตราขึ้นโดยไม่เป็นการจำเป็นและมีการบัญญัติกฎหมายในลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการฟ้องคดีของบุคคล อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ซึ่งจะกระทำมิได้ ประกอบกับมาตรา ๒๕ วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “.....ทั้งต้องระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวไว้คำว่า “ต้องระบอบ” ซึ่งเป็นสภาพบังคับให้ต้องปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด การมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ จึงย่อมมีผลให้พระราชบัญญัติและระเบียบ ฯ ดังกล่าว ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเป็นอันใช้บังคับมิได้

๔. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ ให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนชาวไทยไม่เสมอกัน กล่าวคือ ประชาชนชาวไทยที่มีกรณีพิพาทกับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้เป็นกรณีความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มีใช้กรณีพิพาททางปกครอง ต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม โดยปฏิบัติตามวิธีพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมที่มีเงื่อนไขเวลาที่ผ่อนปรนกว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ ดังกล่าว โดยที่ศาลยุติธรรมไม่สามารถไม่รับคำฟ้องและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ในชั้นตรวจคำฟ้อง ซึ่งตรงกันข้ามกับวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ ที่สามารถกระทำได้โดยอาศัยระเบียบ ฯ ข้อ ๓๐ ที่อาศัยอำนาจตาม

มาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับและไม่รับคำฟ้องและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความตั้งแต่ชั้นตรวจคำฟ้อง โดยอาศัยอำนาจเหตุกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีและการนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๔ และมาตรา ๕๑ จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๔ และมาตรา ๕๑ ดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๓๐ ที่มุ่งประสงค์ให้ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล้ากำเนิด เพศหรือศาสนาใด อยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน จึงใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

๕. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๘๘ ที่มุ่งประสงค์ให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน เนื่องด้วย มาตรา ๔๔ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เปิดช่องให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการกระทำทางปกครองอันมิชอบด้วยกฎหมาย สามารถอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๔๔ และมาตรา ๕๑ ไม่ต้องรับผิดชอบหรือแก้ไขการกระทำของตน ผ่านกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองได้ โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย และระเบียบ ฯ ข้อ ๓๐ ในส่วนที่เกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีและการนับระยะเวลาดังกล่าว มาเป็นหลักในการวินิจฉัยไม่รับคำฟ้อง เป็นเหตุให้เอกชนที่มีกรณีพิพาทกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จากการกระทำทางปกครองกลับได้รับความคุ้มครองทางศาลน้อยกว่ากรณีพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกระทำอย่างอื่นที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้บัญญัติว่าเป็นการกระทำที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง กรณีจึงเป็นการที่บทบัญญัติมาตรา ๔๔ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๘๘ จึงขอมิใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ดังนั้น จากเหตุดังกล่าวมาข้างต้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๕๑ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๖๒ มาตรา ๓๕ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดย่อมต้องใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บังคับแก่คดี จึงเป็นกรณีที่มีข้อโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๕ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ หรือไม่ ประกอบกับไม่ปรากฏว่าเคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น จึงให้รอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราวและแสดงความเห็นของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ ฯ ตามมาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๒๖๔ เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ และมีคำสั่งให้แจ้งสำนักงานศาลปกครองเพื่อทราบ

โดยที่ได้มีประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕ ประกาศให้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และศาลรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง ต่อมาได้มีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ โดยมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บรรดาการใดที่มีกฎหมาย กำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ หรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ.....” และมาตรา ๓๕ วรรคสี่ บัญญัติว่า “บรรดาอรรถคดี หรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ ก่อนวันที่ ๑๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕ ให้โอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” คดีจึงได้โอนมาอยู่ในอำนาจ ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่งและวรรคสี่

ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขึ้นไว้ ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ โดยมาตรา ๓๐๐ บัญญัติให้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และให้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ยังคงมีผลใช้บังคับ

ต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ โดยบรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๐

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไป จึงมีว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๕ “ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน”

มาตรา ๒๘ “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

มาตรา ๓๐ “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

มาตรา ๘๘ “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา ๒๑๑ คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง”

มาตรา ๒๓๖ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๕ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง.....”

มาตรา ๕๑ “การฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยความเสมอกันตามรัฐธรรมนูญ โดยมีได้คำนึงถึงเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ดังนี้ หากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดสิทธิหน้าที่ และหลักเกณฑ์เป็นเช่นไร ก็ย่อมใช้บังคับกับบุคคลทุกคนโดยมิได้มีการเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด ประกอบกับมาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติอยู่ในหมวด ๑ ว่าด้วยบททั่วไป ซึ่งเป็นการกล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพในลักษณะทั่วไปอันเป็นรูปแบบของรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่เนื้อหาที่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติ

จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ มาตรา ๕๑ จะขัดหรือแย้งได้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติรับรองในการที่บุคคลจะอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้ เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และเป็นบทบัญญัติประกันสิทธิของบุคคล เมื่อใดที่สิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ถูกละเมิด บุคคลนั้นจะใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ เพื่อเป็นหลักประกันว่า เมื่อใดที่สิทธิของบุคคลถูกละเมิดสามารถได้รับการเยียวยาโดยองค์กรศาล ส่วนบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ มาตรา ๕๑ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี ที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่น ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๔) จะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เห็นได้ว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ มาตรา ๕๑ ได้ให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีในการฟ้องคดีที่เกิดขึ้นอันสอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ ดังนี้ หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตนเองถูกละเมิดสิทธิ ด้วยการกระทำหรือ บทกฎหมายใด ก็ย่อมสามารถยกบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ ขึ้นต่อสู้ในชั้นศาลได้ ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ มาตรา ๕๑ ก็ได้ให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีไว้ เฉกเช่นเดียวกัน รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทที่บัญญัติให้บุคคลทุกคนย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับการคุ้มครองโดยเท่าเทียมกันในกฎหมายที่บุคคลนั้นถูกบังคับให้อยู่ กล่าวคือ หากผู้ฟ้องคดีได้นำคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรม กระบวนวิธีพิจารณาความก็ย่อมมีความเท่าเทียมกันกับบุคคลอื่นที่นำคดีมาขึ้นสู่ศาลยุติธรรม จะมีขั้นตอนที่แตกต่างจากบุคคลอื่นไม่ได้ หรือหากผู้ฟ้องคดีนำคดีมาขึ้นสู่ศาลปกครอง กระบวนวิธีพิจารณาความก็ย่อมมีความเท่าเทียมกันกับบุคคลอื่นที่นำคดีมาขึ้นสู่ศาลปกครองเช่นเดียวกัน บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ มาตรา ๕๑ จึงมิได้บัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลที่จะฟ้องคดีต่อศาลให้แตกต่างกัน อันจะเป็นการขัดต่อการได้รับความคุ้มครองเสมอกันในกฎหมายและโดยเท่าเทียมกัน โดยมิได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แต่อย่างใด

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จึงถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่มีไว้เป็นแนวทางในการตรากฎหมาย และกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล อยู่ในความควบคุมตรวจสอบของรัฐสภา เป็นเรื่องการกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ภายใต้การควบคุมของรัฐสภาและรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เป็นการบัญญัติถึงเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองและลำดับชั้นของศาลปกครอง โดยเฉพาะอำนาจการพิจารณาพิพากษานั้น ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ส่วนบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ มาตรา ๕๑ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี จึงมิใช่เนื้อหาและมีใช่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือเกี่ยวกับการบัญญัติถึงเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองที่จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ ได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญ จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๐ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖

นายปัญญา ถนอมรอด

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายอักษราทร จุฬารัตน

รองประธานศาลรัฐธรรมนูญ

หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรูญ หัตถกรรม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายธานีศ เกศวพิทักษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุรภัย มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิชัย ชื่นชมพูนุท

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสมชาย พงษ์ธา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ