

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว  
ของ นายปัญญา ถนอมรอด ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๓๒/๒๕๔๘

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) เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ  
พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา  
คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐  
มาตรา ๕ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า นายประมุท สุตะบุตร ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้อง  
ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ในคดีหมายเลขดำที่ ๔๖๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๖  
ว่า เดิมผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติต่อศาลปกครองกลาง  
เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๓๐๑/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๔ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดี  
ได้รับการคัดเลือกให้อยู่ในรายชื่อบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ  
และศาลปกครองกลางพิพากษาเป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๓๐๓/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕  
ให้เพิกถอนประกาศคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง รายชื่อบุคคล  
ที่ได้รับการคัดเลือกเพื่อเสนอรายชื่อเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตามคำฟ้อง  
มีคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขรายชื่อบุคคลเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับการคัดเลือก  
แต่ศาลกลับมีคำพิพากษาให้เพิกถอนประกาศ ฯ เท่านั้น ซึ่งไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดี  
จึงยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง ต่อศาลปกครองสูงสุด ต่อมาศาลปกครองสูงสุด  
พิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๑.๑๔/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๗  
ธันวาคม ๒๕๔๕

ผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๖ จึงถือว่า เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีทราบถึงการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของคณะกรรมการสรรหา ฯ ซึ่งเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จึงยื่นฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายต่อศาลปกครองกลางเป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๔๖๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๖ ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีก่อนเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๓๐๑/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๔ ดังนั้น อย่างช้าที่สุดที่ผู้ฟ้องคดีจะทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีที่จะใช้สิทธิเรียกค่าเสียหาย คือวันใดวันหนึ่งก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องคดีดังกล่าว และเมื่อนับถึงวันที่ยื่นฟ้องคดีนี้ คือวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๖ คดีพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ แล้ว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีไว้พิจารณา ตามคดีหมายเลขแดงที่ ๘๐๘/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองกลาง ตามคำร้องที่ ๔๓๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ต่อศาลปกครองสูงสุด ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย สรุปได้ดังนี้

๑. เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ต้องถือว่าอายุความทางแพ่งสะดุดหยุดลง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๕๑ วรรคสอง ประกอบกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๖๐ มาตรา ๑๖๘ มาตรา ๑๗๕ มาตรา ๑๘๑ และมาตรา ๑๕๓ ซึ่งเมื่อนับระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีจะเห็นได้ว่า แม้จะถือเอาวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ อันเป็นวันที่คณะกรรมการสรรหา ฯ มีประกาศรายชื่อผู้ที่สมควรจะได้รับการเสนอชื่อต่อประธานวุฒิสภา เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี จนถึงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๔ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดี ฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง เป็นระยะเวลา ๕ เดือน ๑๐ วันแล้ว อายุความแห่งคดีได้สะดุดหยุดลง และตั้งแต่วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๖ อันเป็นวันที่ศาลปกครองสูงสุดมีหมายแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปฟังคำพิพากษาจนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีนี้ ต่อศาลปกครองกลางเมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๖ เป็นระยะเวลา ๒ เดือน ๑๗ วัน รวมระยะเวลา ๒ ช่วงดังกล่าวนี้รวมกันได้เพียง ๗ เดือน ๒๗ วัน การฟ้องคดีนี้ของผู้ฟ้องคดี จึงยังไม่ขาดอายุความ ๑ ปี ตามที่ศาลอ้างในคำวินิจฉัยแต่อย่างใด และเป็นสิทธิของผู้ฟ้องคดีอันตั้งหลักฐานขึ้น โดยคำพิพากษาของศาล ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งเป็นคดีที่มีความเสียหายในทางแพ่งที่เกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายตามคำพิพากษาของ

ศาลปกครองสูงสุด อันเป็นการกระทำความผิดทางอาญา ศาลปกครองมีภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมายการบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง” โดยเคร่งครัดในการปกป้องสิทธิของประชาชนและผู้ฟ้องคดีตามรัฐธรรมนูญ จึงเห็นว่าควรมีคำสั่งให้รับคดีนี้ไว้ในการพิจารณา

๒. ระยะเวลาการฟ้องคดีและการเริ่มนับกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ ไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งประสงค์จะให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกรณีที่มีข้อพิพาทกับหน่วยงานของรัฐ และถือเป็นการลิดรอนและจำกัดสิทธิของประชาชนที่เคยมีอยู่เดิมในกรณีที่ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม เนื่องด้วยบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ ดังกล่าว ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ผิดไปจากและน้อยกว่าที่ประชาชนเคยมีสิทธิในการยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลยุติธรรม นอกจากนี้ศาลปกครองยังนำระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๓๐ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๔ และมาตรา ๖๖ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาเป็นหลัก ในการวินิจฉัยและมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในชั้นตรวจคำฟ้อง อันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๗๖ ที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งเมื่อพิจารณากับกรณีที่ฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลยุติธรรมแล้วจะเห็นได้ว่าศาลยุติธรรมไม่อาจนำประเด็นอายุความในเรื่องการฟ้องคดีมาวินิจฉัยและมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในชั้นตรวจคำฟ้องได้ และแม้ในชั้นพิจารณา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๓/๒๕ ได้บัญญัติว่า “เมื่อไม่ได้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ศาลจะอ้างเอาอายุความมาเป็นเหตุยกฟ้องไม่ได้” จึงเห็นได้ชัดเจนว่าบทบัญญัติมาตรา ๔๕ มาตรา ๕๑ ประกอบกับมาตรา ๔๔ มาตรา ๖๖ และระเบียบฯ ข้อ ๓๐ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญนี้ รับรองไว้ ตามมาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๗๖ จึงเป็นการขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ อันจะใช้บังคับมิได้

๓. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ นั้น จะกระทำมิได้ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๕ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ และระเบียบที่ประมุขใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้ตราขึ้นโดยไม่เป็นการจำเป็นและมีการบัญญัติกฎหมายในลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการฟ้องคดีของบุคคลอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ซึ่งจะกระทำมิได้ ประกอบกับมาตรา ๒๕ วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “.....ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวใช้คำว่า “ต้องระบุ” ซึ่งเป็นสภาพบังคับให้ต้องปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด การมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ จึงย่อมมีผลให้พระราชบัญญัติและระเบียบ ฯ ดังกล่าว ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเป็นอันใช้บังคับมิได้

๔. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ ให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนชาวไทยไม่เสมอกัน กล่าวคือประชาชนชาวไทยที่มีกรณีพิพาทกับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้เป็นกรณีความรับผิดชอบทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มีใช้กรณีพิพาททางปกครอง ต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม โดยปฏิบัติตามวิธีพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมที่มีเงื่อนไขเวลาที่ผ่อนปรนกว่าบทบัญญัติมาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ ดังกล่าว โดยที่ศาลยุติธรรมไม่สามารถไม่รับคำฟ้องและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ในชั้นตรวจคำฟ้อง ซึ่งตรงข้ามกับวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองตามมาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ ที่สามารถกระทำได้โดยอาศัยระเบียบ ฯ ข้อ ๓๐ ที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับและไม่รับคำฟ้องและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความตั้งแต่ชั้นตรวจคำฟ้อง โดยอาศัยอำนาจกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีและการนับระยะเวลาการฟ้องคดีดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ ดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๓๐ ที่มุ่งประสงค์ให้ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล้ากำเนิดเพศ หรือศาสนาใด อยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน จึงใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

๕. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๘๘ ที่มุ่งประสงค์ให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คຸ້ມครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน เนื่องด้วยมาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เปิดช่องให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ ของรัฐที่มีการกระทำทางปกครองอันมิชอบด้วยกฎหมาย สามารถอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๔๕ และ มาตรา ๕๑ ไม่ต้องรับผิดชอบหรือแก้ไขการกระทำของตนผ่านกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองได้ โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย และระเบียบ ฯ ข้อ ๓๐ ในส่วนที่เกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี และการนับระยะเวลาดังกล่าว มาเป็นหลักในการวินิจฉัยไม่รับคำฟ้อง เป็นเหตุให้เอกชนที่มีกรณีพิพาท กับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจากการกระทำทางปกครองกลับได้รับความคุ้มครองทางศาล น้อยกว่ากรณีพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกระทำอย่างอื่น ที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้บัญญัติว่าเป็น การกระทำที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง กรณีจึงเป็นการที่บทบัญญัติมาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่สอดคล้องกับ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๘๘ จึงยอมใช้บังคับมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ดังนั้น จากเหตุดังกล่าวมาข้างต้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๖๒ มาตรา ๓๕ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดย่อมต้องใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บังคับแก่คดี จึงเป็นกรณีที่มีข้อโต้แย้งว่า บทบัญญัติ แห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ หรือไม่ ประกอบกับไม่ปรากฏว่าเคยมี คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น จึงให้รอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราวและ ส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ตามมาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ คดีอยู่ระหว่างการพิจารณา คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๕ และให้ศาลรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ภายหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ โดยมาตรา ๓๕ บัญญัติให้บรรดาการใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ หรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และให้โอนบรรดาอรรถคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญก่อนวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๕ มาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คดีนี้จึงโอนไปอยู่ในอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และขณะที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับ และมาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ เป็นศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และมาตรา ๓๐๐ วรรคสี่ บัญญัติว่า บรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ดำเนินการต่อไป ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติทั่วไป โดยบัญญัติไว้ว่า “ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใดย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน” ซึ่งเป็นการกล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพในลักษณะทั่วไป ในขณะที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง จึงไม่ใช่กรณีที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาตราดังกล่าว จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕ ได้ ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติที่รับรองการที่บุคคลจะอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และเป็นบทบัญญัติประกันสิทธิของบุคคลว่า บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของชนชาวไทย โดยบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลจะกระทำมิได้ สำหรับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๘ (๓) และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๘ (๔) โดยให้ยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี บทบัญญัติมาตรา ๕๑ นี้ กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการแสวงหาพยานหลักฐานมิให้ล่าช้าออกไป อันจะทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปโดยถูกต้องเที่ยงธรรม และไม่ได้มุ่งหมายจะใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งกรณีใด หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง แต่ใช้บังคับแก่ผู้ฟ้องคดีทุกคนโดยเท่าเทียมกัน ทั้งไม่ใช่เป็นเรื่องบทบัญญัติที่ตัดสิทธิในเรื่องการใช้สิทธิทางศาลหรือการยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ กับมิได้กระทบต่อความเสมอกันในทางกฎหมาย หรือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ตามมาตรา ๓๐ แต่อย่างใด ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐

ส่วนปัญหาที่ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ หรือไม่นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๘ เป็นบทบัญญัติหมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยเป็นแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของรัฐสภา ส่วนมาตรา ๒๗๖ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองและเรื่องลำดับชั้นหรือโครงสร้าง

ของศาลปกครองเท่านั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ที่กำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีโดยใช้บังคับแก่ผู้ฟ้องคดีทุกคนโดยเท่าเทียมกัน เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับพยานหลักฐานดังกล่าวข้างต้นมิได้มีส่วนใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ ดังกล่าวเลย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖

นายปัญญา ถนอมรอด

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ