

## ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายสมชาย พงษ์ชา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๕๐

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) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ  
พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี  
ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐  
มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า นายประมุท สุตะบุตร ผู้ฟ้องคดี  
ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ในคดีหมายเลขดำที่ ๔๖๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๓  
มีนาคม ๒๕๔๖ ว่า เดิมผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ  
ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๓๐๑/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๐  
เมษายน ๒๕๔๔ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการคัดเลือกให้อยู่ในรายชื่อบุคคลที่สมควร  
ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติและศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)  
ได้พิพากษา เป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๓๐๓/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ให้เพิกถอนประกาศ  
คณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง รายชื่อบุคคลที่ได้รับการคัดเลือก  
เพื่อเสนอรายชื่อเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตามคำฟ้องได้มีคำขอให้ศาล  
มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขชื่อบุคคลเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับการคัดเลือก แต่ศาลกลับมีคำพิพากษา  
ให้เพิกถอนประกาศ ฯ เท่านั้น ซึ่งไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดี จึงยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของ  
ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ต่อศาลปกครองสูงสุด ต่อมาศาลปกครองสูงสุดพิพากษา  
ยืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) เป็นคดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๔/๒๕๔๕  
เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๕

ผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๖ จึงถือว่าเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีทราบถึงการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของคณะกรรมการสรรหา ฯ ซึ่งเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น จึงยื่นฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) เป็นคดีหมายเลขคำที่ ๔๖๘/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๖ ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) พิจารณาเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีก่อนเป็นคดีหมายเลขคำที่ ๑๓๐๑/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๔ ดังนั้น อย่างช้าที่สุดที่ผู้ฟ้องคดีจะทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีที่จะใช้สิทธิเรียกค่าเสียหาย คือวันใดวันหนึ่งก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องคดีดังกล่าว และเมื่อนับถึงวันที่ยื่นฟ้องคดีนี้ คือวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๖ คดีจึงพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ แล้ว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีไว้พิจารณาตามคดีหมายเลขแดงที่ ๘๐๘/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคำร้องที่ ๔๗๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ต่อศาลปกครองสูงสุด ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย สรุปได้ดังนี้

๑. เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ต้องถือว่าอายุความทางแพ่งสะดุดหยุดลงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๕๑ วรรคสอง ประกอบกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๖๐ มาตรา ๑๖๘ มาตรา ๑๗๕ มาตรา ๑๘๑ และมาตรา ๑๘๓ ซึ่งเมื่อนับระยะเวลาแห่งการฟ้องคดี จะเห็นได้ว่าแม้จะถือเอาวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ อันเป็นวันที่คณะกรรมการสรรหา ฯ มีประกาศรายชื่อผู้ที่สมควรจะได้รับการเสนอชื่อต่อประธานวุฒิสภา เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี จนถึงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๔ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง เป็นระยะเวลา ๕ เดือน ๑๐ วันแล้ว อายุความแห่งคดีได้สะดุดหยุดลงและตั้งแต่วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๖ อันเป็นวันที่ศาลปกครองสูงสุดมีหมายแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปฟังคำพิพากษาจนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองกลางเมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๖ เป็นระยะเวลา ๒ เดือน ๑๗ วัน รวมระยะเวลา ๒ ช่วงดังกล่าว นับรวมได้เพียง ๗ เดือน ๒๗ วัน การฟ้องคดีนี้ของผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่หมดอายุความ ๑ ปี

ตามที่ศาลอ้างในคำวินิจฉัยแต่อย่างใด และเป็นสิทธิของผู้ฟ้องคดีอันตั้งหลักฐานขึ้นโดยคำพิพากษาของศาลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นคดีที่มีความเสียหายในทางแพ่งที่เกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดอันเป็นการกระทำความผิดทางอาญา ศาลปกครองมีภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย 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 มาเป็นหลักในการวินิจฉัยและมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในชั้นตรวจคำฟ้องอันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๗๖ ที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งเมื่อพิจารณากับกรณีที่ฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลยุติธรรมแล้วจะเห็นได้ว่าศาลยุติธรรมไม่อาจนำประเด็นอายุความในเรื่องการฟ้องคดีมาวินิจฉัย และมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในชั้นตรวจคำฟ้องได้ และแม้ในชั้นพิจารณา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๓/๒๕ ได้บัญญัติว่า “เมื่อไม่ไต่ถามอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ศาลจะอ้างเอาอายุความมาเป็นเหตุยกฟ้องไม่ได้”

จึงเห็นได้ชัดเจนว่าบทบัญญัติมาตรา ๔๕ มาตรา ๕๑ ประกอบกับมาตรา ๔๔ มาตรา ๖๖ และระเบียบ ฯ ข้อ ๓๐ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ตามมาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๗๖ จึงเป็นการขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ อันจะใช้บังคับมิได้

๓. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๕ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ตราขึ้น โดยไม่เป็นการจำเป็นและมีการบัญญัติกฎหมายในลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการฟ้องคดีของบุคคลอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ซึ่งจะกระทำมิได้ ประกอบกับมาตรา ๒๕ วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “.....ทั้งต้องระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวใช้คำว่า “ต้องระบอบ” ซึ่งเป็นสภาพบังคับให้ต้องปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด การมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ จึงย่อมมีผลให้พระราชบัญญัติและระเบียบ ฯ ดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเป็นอันใช้บังคับมิได้

๔. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ ให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนชาวไทยไม่เสมอกัน กล่าวคือ ประชาชนชาวไทยที่มีกรณีพิพาทกับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้เป็นกรณีความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มีใช้กรณีพิพาททางปกครอง ต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมโดยปฏิบัติตามวิธีพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมที่มีเงื่อนไขเวลาที่ผ่อนปรนกว่าบทบัญญัติมาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ ดังกล่าว โดยที่ศาลยุติธรรมไม่สามารถไม่รับคำฟ้องและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ในชั้นตรวจคำฟ้อง ซึ่งตรงกันข้ามกับวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองตามมาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ ที่สามารถกระทำได้โดยอาศัยระเบียบ ฯ ข้อ ๓๐ ที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับและไม่รับคำฟ้องและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความตั้งแต่ชั้นตรวจคำฟ้องโดยอาศัย

อ้างเหตุกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีและการนับระยะเวลาการฟ้องคดีดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ ดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๓๐ ที่มุ่งประสงค์ให้ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด อยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกันและได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน จึงใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

๕. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๘๘ ที่มุ่งประสงค์ ให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของ กระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็ว และเท่าเทียมกัน เนื่องด้วยมาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เปิดช่องให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการกระทำ ทางปกครอง อันมิชอบด้วยกฎหมาย สามารถอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ ไม่ต้องรับผิดชอบ หรือแก้ไขการกระทำของตนผ่านกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองได้ โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย และระเบียบ ฯ ข้อ ๓๐ ในส่วนที่เกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีและการนับระยะเวลาดังกล่าวมา เป็นหลักในการวินิจฉัยไม่รับคำฟ้องเป็นเหตุให้เอกชนที่มีกรณีพิพาทกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐ จากการกระทำทางปกครองกลับได้รับความคุ้มครองทางศาลน้อยกว่ากรณีพิพาทระหว่างเอกชน กับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกระทำอย่างอื่นที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้บัญญัติว่าเป็นการกระทำที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง กรณีจึงเป็นการที่บทบัญญัติมาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ และ มาตรา ๘๘ จึงยอมใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ 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

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้ว เห็นว่าในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดย่อมต้องใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บังคับแก่คดี จึงเป็นกรณีที่มีข้อโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ๗ มาตรา ๕ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ หรือไม่ ประกอบกับไม่ปรากฏว่าเคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น จึงให้รอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ ๗ มาตรา ๒๖๔ เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ และมีคำสั่งให้แจ้งสำนักงานศาลปกครองเพื่อทราบ

ขณะที่คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๘ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สิ้นสุดลง ต่อมามีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ โดยมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๓๕ วรรคท้าย ให้โอนบรรดาอรรถคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญก่อนวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๕ มาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และต่อมาได้มีประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ซึ่งมาตรา ๓๐๐ บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และวรรคสาม บัญญัติให้บรรดาคดีใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ดำเนินการต่อไป คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของจำเลยได้

ปัญหาต้องวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นผลบังคับไปแล้ว คำร้องของผู้ฟ้องคดีที่ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ ศาลรัฐธรรมนูญยังจำเป็นต้องพิจารณา วินิจฉัยปัญหาข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีอีกหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดีมาให้ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๔ และ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ซึ่งอยู่ใน ระหว่างที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังใช้บังคับ และหากบทบัญญัติ แห่งกฎหมายตามข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติดังกล่าวก็เป็น อันใช้บังคับมิได้ ย่อมมีผลแก่คดีของผู้ฟ้องคดีที่จะต้องนำบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมาใช้บังคับซึ่งคดียังไม่ถึงที่สุด ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องพิจารณาวินิจฉัยข้อโต้แย้งตามคำร้องของผู้ฟ้องคดีต่อไป

ในปัญหาที่ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติ อยู่ในหมวด ๑ บททั่วไป บัญญัติว่า ประชาชนไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใดย่อมอยู่ในความคุ้มครอง แห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน ซึ่งเป็นเพียงการกล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพในลักษณะทั่วไปอันเป็นรูปแบบ ของรัฐธรรมนูญ มิใช่เนื้อหาที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ที่บัญญัติให้การฟ้องคดีในเรื่องที่พิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือในเรื่องที่พิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีจะขัดหรือแย้งได้

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติอยู่ในหมวด ๓ สิทธิ และเสรีภาพของชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๘ บัญญัติรับรองให้บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์

ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และวรรคสอง บัญญัติคุ้มครองให้บุคคล ซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้ สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ มาตรา ๓๐ บัญญัติรับรองให้บุคคลย่อมเสมอกัน ในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน วรรคสองบัญญัติให้ชายและหญิงมีสิทธิ เท่าเทียมกัน วรรคสามบัญญัติว่า การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่าง ในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทาง เศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้ และวรรคท้าย บัญญัติถึงมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อ ขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม ส่วนมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตาม มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) หรือ (๔) ให้ต้องฟ้องภายในระยะเวลาที่กำหนดอันเป็นการกำหนดเวลาของ การที่จะนำคดีดังกล่าวขึ้นสู่ศาลตามหลักนิติวิธีในกฎหมายทั่วไป ซึ่งใช้บังคับแก่บุคคลทุกคนที่จะนำ คดีปกครองดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยไม่มีข้อจำกัดใด ๆ ที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ทั้งจะนำไปเทียบกับการใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในศาลยุติธรรมตามกฎหมายเอกชน ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๓/๒๕ ห้ามมิให้ศาลยุติธรรมอ้างเอาอายุความมาเป็น เหตุยกฟ้องเมื่อไม่ได้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ไม่ได้ เพราะการดำเนินคดีตามหลักกฎหมายปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชนนั้นมีความแตกต่างกันหลายประการ โดยเฉพาะความแตกต่างกัน ในเนื้อหาและความมุ่งหมาย ดังที่ศาลรัฐธรรมนูญได้กล่าวไว้โดยละเอียดแล้วในคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖๕-๗๒/๒๕๔๓ และที่ ๕-๒๖/๒๕๔๘ ทั้งพึงจะเห็นจากมาตรา ๕๒ ที่ยกเว้นไว้ว่า การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดี เมื่อใดก็ได้ และการฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดี ที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ บทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมิได้เป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิบุคคลในการใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลแต่ประการใด ทั้งหาได้กระทบถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือการใช้สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลหรือความเสมอกันและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายของบุคคลอย่างเท่าเทียมกัน อย่างใดด้วยไม่ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐



สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ เป็นบทบัญญัติอยู่ในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ บัญญัติว่า บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน และวรรคสองบัญญัติว่า ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา ๒๑๑ คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน ต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง และมาตรา ๒๗๖ เป็นบทบัญญัติอยู่ในหมวด ๘ ศาล ส่วนที่ ๔ ศาลปกครอง ซึ่งบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองและการจัดตั้งศาลปกครอง โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกันซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ วรรคสองบัญญัติว่า ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้ และปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แสดงชัดเจนว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ตราขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นแต่เพียงบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาในการนำคดีปกครองขึ้นสู่ศาลปกครองอันบทกฎหมายที่มีความจำเป็นเช่นเดียวกับที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายทั่วไป จึงหาได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๒๗๖ แต่ประการใดไม่

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

นายสมชาย พงษ์ธา  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ