

คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพจนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๗ - ๒๘/๒๕๔๘

วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ รวม ๒ คำร้อง

ศาลปกครองสูงสุดได้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามคดีของศาลปกครองรวม ๒ คดีดังนี้

๑. คดีตามคำร้องอุทธรณ์ของศาลปกครองที่ ๔๕๑/๒๕๔๗ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๗๕ หรือไม่ (เรื่องพิจารณาที่ ๗๑/๒๕๔๗)

๒. คดีตามคำร้องอุทธรณ์ของศาลปกครองที่ ๔๖๖/๒๕๔๗ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๗๕ หรือไม่ (เรื่องพิจารณาที่ ๑๐๐/๒๕๔๗)

สำหรับความละเอียดของสำนวนคดี ตลอดจนข้อโต้แย้งต่างๆ ของผู้เกี่ยวข้องปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยกลาง) แล้ว จึงไม่นำมากล่าวซ้ำในที่นี้

พิเคราะห์แล้วเห็นว่าคดีทั้ง ๒ เรื่อง มีประเด็นอย่างเดียวกันเกือบทั้งหมด จึงพิจารณาวินิจฉัยรวมกันไป ซึ่งมีประเด็นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๗๕ หรือไม่ เมื่อได้พิจารณาวินิจฉัยตามที่กล่าวแล้ว ย่อมครอบคลุมถึงคดีทั้ง ๒ เรื่อง

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

“มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

“มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

“มาตรา ๔๘ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา ๗๕ รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็ว และเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๕ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

๑๗๑

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

๑๗๑”

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

พิเคราะห์แล้วเห็นสมควรกล่าวถึงส่วนที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยพิจารณาวินิจฉัยไว้ก่อนแล้วดังนี้

๑. ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยตามคำวินิจฉัยที่ ๖๕ - ๘๒/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๕

๒. ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยตามคำวินิจฉัยที่ ๕ - ๒๖/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๘ ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘

ฉะนั้นปัญหาตามที่กล่าวในข้อ ๑ และข้อ ๒ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยซ้ำอีก

คงเหลือปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ หรือไม่ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง มาตรา ๕๑ ดังกล่าวไม่คุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ อยู่ภายใต้หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องจัดดำเนินการ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคลจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน” การที่รัฐตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๕๑ ว่า “การฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี” ก็เป็นส่วนหนึ่งของการจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็ว และเท่าเทียมกันในกรณีอย่างเดียวกัน ซึ่งมีลักษณะสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง จึงถือไม่ได้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ วรรคสอง เป็นเรื่องที่ต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานขององค์กรอิสระ ไม่เกี่ยวกับประเด็นปัญหา จึงไม่วินิจฉัย

อาศัยเหตุตั้งได้พิจารณา จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง

นายจิระ บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ