

## คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕ - ๒๖/๒๕๔๘

วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองสูงสุดได้ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ผู้ร้อง รวม ๒๒ คำร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ในประเด็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ หรือไม่ โดยมีคำร้องดังต่อไปนี้

คำร้องที่หนึ่ง คดีหมายเลขคำที่ ๑๑๘/๒๕๔๗ ของศาลปกครองขอนแก่น ระหว่าง สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้ฟ้องคดี นายไสว ไทรงาม ผู้ถูกฟ้องคดี

คำร้องที่สอง คดีหมายเลขคำที่ ๑๓๗/๒๕๔๗ ของศาลปกครองขอนแก่น ระหว่าง มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี นายกิตติศักดิ์ เสงี่ยมพุทธคุณ หรือพระกิตติศักดิ์ โสรัจจุโณ กับพวก ผู้ถูกฟ้องคดี

คำร้องที่สาม คดีหมายเลขคำที่ ๑๕๒/๒๕๔๗ ของศาลปกครองขอนแก่น ระหว่าง กรมวิเทศสหการ กระทรวงการต่างประเทศ ผู้ฟ้องคดี นายพรชัย จารุรัตน์จามร ผู้ถูกฟ้องคดี

คำร้องที่สี่ คดีหมายเลขคำที่ ๑๖๐/๒๕๔๗ ของศาลปกครองขอนแก่น ระหว่าง มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี นางสาวรัตนา พิเคราะห์งาม กับพวก ผู้ถูกฟ้องคดี

คำร้องที่ห้า คดีหมายเลขคำที่ ๒๖/๒๕๔๗ ของศาลปกครองขอนแก่น ระหว่าง มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี นางสาวสุริสา มาลัย กับพวก ผู้ถูกฟ้องคดี

คำร้องที่หก คดีหมายเลขคำที่ ๑๘๒/๒๕๔๗ ของศาลปกครองขอนแก่น ระหว่าง มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี นางสาววนิดา ศรีอัมพร กับพวก ผู้ถูกฟ้องคดี

คำร้องที่เจ็ด คดีหมายเลขคำที่ ๑๘๓/๒๕๔๗ ของศาลปกครองขอนแก่น ระหว่าง มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี นางสาวปรีชญา แก้วรัตนชัยกุล กับพวก ผู้ถูกฟ้องคดี

คำร้องที่แปด คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๔/๒๕๔๗ ของศาลปกครองขอนแก่น ระหว่าง มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี นางสาวทัศนีย์ สุทธิปิยะโรจน์ กับพวก ผู้ถูกฟ้องคดี

คำร้องที่เก้า คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๕/๒๕๔๗ ของศาลปกครองขอนแก่น ระหว่าง มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี นางสาวพรพรรณ เหล่าวัชรสุวรรณ กับพวก ผู้ถูกฟ้องคดี

คำร้องที่สิบ คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๖/๒๕๔๗ ของศาลปกครองขอนแก่น ระหว่าง มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี นางสาวฉนิทรา อ่อนพินา กับพวก ผู้ถูกฟ้องคดี

คำร้องที่สิบเอ็ด คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๗/๒๕๔๗ ของศาลปกครองขอนแก่น ระหว่าง มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี นางสาวอรอุษา ดิยะชัยพานิช กับพวก ผู้ถูกฟ้องคดี

คำร้องที่สิบสอง คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๘/๒๕๔๗ ของศาลปกครองขอนแก่น ระหว่าง มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี นางสาวจรรุวรรณ โล่ห่อภีร์ภักย์กุล กับพวก ผู้ถูกฟ้องคดี

คำร้องที่สิบสาม คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๙/๒๕๔๗ ของศาลปกครองขอนแก่น ระหว่าง มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี นางสาวอรวรรณ ไตรศิริโชค กับพวก ผู้ถูกฟ้องคดี

คำร้องที่สิบสี่ คดีหมายเลขดำที่ ๑๙๐/๒๕๔๗ ของศาลปกครองขอนแก่น ระหว่าง มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี นางสาวรุ่งทิพย์ สิ้นธีระโรจน์ กับพวก ผู้ถูกฟ้องคดี

คำร้องที่สิบห้า คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๘/๒๕๔๗ ของศาลปกครองขอนแก่น ระหว่าง มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี นายพรชัย จันทสุริยวิช กับพวก ผู้ถูกฟ้องคดี

คำร้องที่สิบหก คดีหมายเลขดำที่ ๑๙๑/๒๕๔๗ ของศาลปกครองขอนแก่น ระหว่าง มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี นางสาวจิตรลดา ทรัพย์มณี กับพวก ผู้ถูกฟ้องคดี

คำร้องที่สิบเจ็ด คดีหมายเลขดำที่ ๑๙๒/๒๕๔๗ ของศาลปกครองขอนแก่น ระหว่าง มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี นางสาวกนกวรรณ ปิยะพรมดี กับพวก ผู้ถูกฟ้องคดี

คำร้องที่สิบแปด คดีหมายเลขดำที่ ๒๐๓/๒๕๔๗ ของศาลปกครองขอนแก่น ระหว่าง มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี นายพงศธร เนติศุภลักษณ์ กับพวก ผู้ถูกฟ้องคดี

คำร้องที่สิบเก้า คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๙/๒๕๔๗ ของศาลปกครองขอนแก่น ระหว่าง มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี นางสาวจรรุณันท์ โล่ห่อภีร์ภักย์กุล กับพวก ผู้ถูกฟ้องคดี

คำร้องที่ยี่สิบ คดีหมายเลขดำที่ ๒๐๔/๒๕๔๗ ของศาลปกครองขอนแก่น ระหว่าง มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี นายปัทม์ ปริพุทธรัตน์ กับพวก ผู้ถูกฟ้องคดี

คำร้องที่ยี่สิบเอ็ด คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๑/๒๕๔๗ ของศาลปกครองขอนแก่น ระหว่าง มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี นางสาวพรทิพย์ หรืออัญชลินทร์ จันทสุริยวิษ กับพวก ผู้ถูกฟ้องคดี

คำร้องที่ยี่สิบสอง คดีหมายเลขดำที่ ๒๒๔/๒๕๔๗ ของศาลปกครองขอนแก่น ระหว่าง มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิธิษฐ์วัสดุก่อสร้าง กับพวก ผู้ถูกฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ได้พิจารณาคำฟ้องแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้นำ คดีที่ยี่สิบสองเรื่องมายื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ และมีข้อคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุ จำเป็นอย่างอื่นที่ศาลอาจจะรับฟ้องไว้พิจารณาได้ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดี ออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุดและโต้แย้งว่า บทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ซึ่งบัญญัติว่า “การฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือ ควรจะรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี” ที่ศาลปกครองชั้นต้น นำมาใช้บังคับแก่คดี ในการวินิจฉัยมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณานั้น ใช้บังคับมิได้ ตามนัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖ เนื่องจากขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เรื่องสิทธิของบุคคล ในทรัพย์สิน โดยเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ กล่าวคือ

“สัญญาทางปกครอง” ดังที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๔) นั้น ก็มีลักษณะเช่นเดียวกันกับเอกเทศสัญญาและสัญญา โดยทั่วไปตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สิทธิเรียกร้องของคู่สัญญาแต่ละฝ่าย ไม่ว่าจะ เป็นเอกชน หรือหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานของรัฐมีอยู่อย่างไร และจะต้องบังคับ ตามสิทธิเรียกร้องเมื่อใดหรือภายในอายุความเท่าไรย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์เรื่องนิติกรรมสัญญา และเรื่องอายุความที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องอายุความ นั้น เป็นสาระสำคัญแห่งสิทธิซึ่งจะมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะมากระทบกระเทือนมิได้ และแม้กระทั่ง คู่กรณีจะตกลงกันให้คดีใช้หรือขยายออกหรือยื่นเข้าก็ไม่ได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๓/๑๑ ส่วน “สิทธิเรียกร้อง” ตามสัญญานั้นถึงแม้จะเป็นวัตถุไม่มีรูปร่าง แต่ก็ถือว่าเป็นสิ่ง

ที่มีราคาโอนแลกเปลี่ยนกับประโยชน์อย่างอื่นได้ และอาจถือสิทธิเอาไว้ได้ จึงเป็น “ทรัพย์สิน” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๘ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” และวรรคสองบัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย...” และมาตรา ๔๘ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ...” ดังนั้น สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินอันเกิดจากสิทธิเรียกร้องตามสัญญาดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองเช่นกัน การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติให้การฟ้องคดีพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีจึงเป็นการบัญญัติขึ้นเกินความจำเป็นเป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สิน เพราะเป็นบทบัญญัติที่ไปย่นระยะเวลาอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จากต่ำสุดสองปีเหลือเพียงหนึ่งปีเท่านั้น เป็นบทบัญญัติที่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีฟ้อง “คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง” เป็นการเจาะจง โดยไม่คำนึงว่าอายุความตามสัญญาดังกล่าวจะมีระยะเวลา สองปี ห้าปี หรือสิบปี นับแต่เวลาที่อาจบังคับตามสิทธิได้ตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้หรือไม่ อีกทั้งยังปรากฏว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังกล่าวก็ไม่มีการระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิในทรัพย์สินเช่นว่านี้ไว้อีกด้วย ศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่อาจอ้างบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ซึ่งใช้บังคับมิได้มาวินิจฉัยในคดีนี้รวมทั้งคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองโดยทั่วไปที่ได้มีการทำสัญญากันขึ้นก่อนใช้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้

เนื่องจากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมาย และ

ก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานของรัฐเป็นอย่างยิ่ง อีกทั้งยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงขอศาลปกครองสูงสุดส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการฟ้องคดีต่อศาล ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นคำฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้สำหรับการฟ้องคดีนั้น เมื่อมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองซึ่งในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น แต่เนื่องจากผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี) ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงมีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

### ข้อกฎหมาย

#### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

มาตรา ๔๘ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

**พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒**

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า รวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

มาตรา ๕ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

๑.ล๑

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

๑.ล๑

มาตรา ๕๑ การฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

มาตรา ๕๒ การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้

ได้พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ร้อง มีสิทธิให้ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ



ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้นให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

เห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องที่ศาลปกครองสูงสุดส่งความเห็นของกลุ่มความ ซึ่งโต้แย้งเหมือนกันรวมยี่สิบสองคำร้องว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย จึงเป็นกรณีที่เข้าบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ร้องมีสิทธิให้ส่งคำร้องและศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

ประเด็นหลักตามคำร้องที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ หรือไม่ เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๖๕ - ๘๒/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๕ จึงเหลือประเด็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ หรือไม่

ได้พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน แต่ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินนั้นอาจถูกจำกัดได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจในการตราขึ้น เพื่อกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิหรือจำกัดสิทธิเช่นนั้นได้ ส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๕ (๓) และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๕ (๔) ให้ยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับตั้งแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี เป็นการกำหนดสิทธิในการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๕ (๓) และ (๔) อย่างเท่าเทียมกันสำหรับผู้ที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง กรณีจึงเป็นเรื่องที่กฎหมายได้กำหนดสิทธิในการฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ตามประเภทและลักษณะของคดี เช่นเดียวกับการฟ้องคดีปกครองทั่วไปจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๕ ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงไม่ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” เมื่อพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นว่า ตามคำร้องไม่ได้แย้งหรือบรรยายไว้อย่างชัดเจนว่า ชัดหรือแย้งต่อสิทธิของบุคคลในการสืบมรดกไว้ อย่างไร ประกอบกับมิได้เกี่ยวข้องกับกรณีตามข้อเท็จจริงของผู้ร้อง จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘

นายมงคล สระฐาน  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ