

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัศวโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๗-๒๘/๒๕๕๘

วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดี รวมสองคำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๗๕

ด้วยศาลปกครองสูงสุด ส่งคำร้องของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข และมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ผู้ฟ้องคดี รวม ๒ คำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๗๕ หรือไม่

๑. สรุปข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปความได้ ดังนี้

คำร้องที่ ๑	สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	ผู้ฟ้องคดี
	นายรัชชัย เชียงโสม	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
	และนายไสว เชียงโสม	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอนแก่น ตามคดีหมายเลขคำที่ ๔๓๕/๒๕๕๖)

คำร้องที่ ๒	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม	ผู้ฟ้องคดี
	นายกิตติพงษ์ วงศ์กาฬสินธุ์	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
	นางอุพิน วงศ์กาฬสินธุ์	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอนแก่น ตามคดีหมายเลขคำที่ ๓๗๕/๒๕๕๗)

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบทั้งสองคำร้องมีข้อเท็จจริงบางประเด็นเป็นอย่างเดียวกัน กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ คือ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขและมหาวิทยาลัย

มหาสารคามได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นเอกชน ต่อศาลปกครองชั้นต้น คือ ศาลปกครองขอนแก่นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดสัญญารับทุนการศึกษาหรือสัญญาเพื่อลาไปศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ ซึ่งมีสาระสำคัญที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องเข้ารับราชการเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา หากไม่ปฏิบัติตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยินยอมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินตามที่ระบุไว้ในสัญญา และหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ยอมปฏิบัติตามสัญญาอันเป็นเหตุให้เกิดความรับผิดชอบค่าใช้จ่ายแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยินยอมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีจนครบถ้วน ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองผิดสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองขอนแก่น

ศาลปกครองขอนแก่นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาคดี โดยเห็นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ซึ่งบัญญัติว่า “การฟ้องคดีตามมาตรา ๕วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี” แต่ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี จึงเป็นการยื่นฟ้องเกินกำหนดระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่งไม่รับฟ้องทั้งหลายไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดีในคดีที่ ๑ ยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยระบุว่ามีรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ บัญญัติว่า รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คือ การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายตามความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้น ๆ การฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ บัญญัติให้ยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ เนื่องจากสัญญาทางปกครองเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติให้การฟ้องคดีที่พิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ส่วนผู้ฟ้องคดีในคดีที่ ๒ ยื่นคำร้องอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยโต้แย้งว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๘ ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ในการฟ้องคดีว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว จะกระทำผิดมิได้ ซึ่งเดิมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้มีสิทธิฟ้องคดีในการผิดสัญญา ดังกล่าวได้ภายในอายุความสิบปี การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๘ นอกจากนั้น คดีนี้เป็นคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จึงเป็นคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม จึงต้องใช้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๒ คือ สามารถยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ นอกจากนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้น นำมาตรา ๕๑ มาใช้บังคับ จึงเป็นการที่ศาลดังกล่าวใช้กฎหมายและตีความกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาคำร้องทั้งสองแล้วเห็นว่า ในการฟ้องคดีต่อศาล ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องยื่นคำฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้สำหรับการฟ้องคดีนั้น เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดี ศาลปกครองสูงสุด ย่อมต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดี (ผู้ร้อง) ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติดังกล่าว จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งสองไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

## ๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากคำร้องทั้งสองคำร้อง มีประเด็นที่ต้องพิจารณา วินิจฉัยบางประเด็นเป็นอย่างเดียวกัน และศาลปกครองสูงสุดได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงมีมติให้รวมเรื่องพิจารณาทั้งหมดเข้าด้วยกัน

### ๓. ประเด็นการพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องมีการพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๗๕ หรือไม่

อย่างไรก็ตามเนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้แล้วในคำวินิจฉัยที่ ๖๕ - ๘๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๕ และคำวินิจฉัยที่ ๕ - ๒๖/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๘ วินิจฉัยไว้แล้วว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ดังนั้น ในประเด็นต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยซ้ำอีกกรณีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเพียงว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ หรือไม่ ซึ่งมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๗๕ บัญญัติว่า

“รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คຸ້ມครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน”

มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า

“ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของกลุ่มความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระสำคัญอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า

“การฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี”

มาตรา ๕๒ บัญญัติว่า

“การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้”

พิจารณาแล้วเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ ซึ่งอยู่ในหมวด ๕ เป็นเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐที่กำหนดขอบเขตให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดำเนินการจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยต้องให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน นอกจากนี้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการบริหารงานขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ เพื่อการรักษาและส่งเสริมความมั่นคงของชาติ ศาสนาและพระมหากษัตริย์ การปกครองระบอบประชาธิปไตย และการอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกของประชาชนชาวไทย ส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นบทบัญญัติเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นตามมาตรา ๕ (๓) และคดีพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ตามมาตรา ๕ (๔) ต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงสาเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ต้องไม่เกินกำหนดสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นได้เกิดขึ้น ซึ่งเป็นการจัดระบบงานยุติธรรมของรัฐให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกันแล้ว

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ เพราะเป็นการดำเนินการให้การฟ้องคดีปกครองเป็นไปอย่างรวดเร็วย่อมเป็นการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕

ด้วยเหตุต่าง ๆ ดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๗๕

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ