

คำวินิจฉัยของ นายอภัย จันทนจุลกะ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕ - ๒๖/๒๕๕๘

วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดี รวมยี่สิบสองคำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กรมวิเทศสหการ กระทรวงการต่างประเทศ และมหาวิทยาลัยขอนแก่น รวมยี่สิบสองคำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปโดยแบ่งตามประเภทของคำร้องได้ ดังนี้

๑. คำร้องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาใช้ทุนการศึกษา รวมยี่สิบเอ็ดคำร้อง คือ
 - ๑.๑ คำร้องของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายไสว ไททรงาม ผู้ถูกฟ้องคดี
 - ๑.๒ คำร้องของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายกิตติศักดิ์ เสี่ยมพุททคุณ หรือพระกิตติศักดิ์ โสรจจุโณ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนางเขาวมาลัย คำเจริญ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
 - ๑.๓ คำร้องของกรมวิเทศสหการ กระทรวงการต่างประเทศ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายพรชัย จารุรัตน์จามร ผู้ถูกฟ้องคดี
 - ๑.๔ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวรัตนา พิเคราะห์งาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายวินัย พิเคราะห์งาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
 - ๑.๕ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวสุริศา มาลัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายสุรเชษฐ มาลัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

๑.๖ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาววนิดา ศรีอัมพร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับนางสาวระวีวรรณ ศรีอัมพร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนายธีรพงษ์ ปาโสม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

๑.๗ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวปรีชญา แก้วรัตนชัยกุล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางสาวเพ็ญทิสรา เต่งภาวดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

๑.๘ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวทัศนีย์ สุทธิปิยะโรจน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายไพโรจน์ เจือประทุม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

๑.๙ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวพรพรรณ เหล่าวัชรสุวรรณ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายอนุพงษ์ ชุติธาดา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

๑.๑๐ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวฉนิทรา อ่อนพินา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางปราณี ทองอ่อน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

๑.๑๑ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวอรอุษา ดิยะชัยพานิช ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางชวนพิศ ทำนอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

๑.๑๒ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวจรรววรรณ โล่ห่อภักษ์กุล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางสาวชนพรรณ โสภณ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

๑.๑๓ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวอรวรรณ ไตรศิริโชค ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางศุภรัตน์ กมคาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

๑.๑๔ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวรุ่งทิพย์ ลินธิระโรจน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางสาววนิดา ประเสริฐโสภา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

๑.๑๕ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายพรชัย จันทสุริยวิช ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายเลิศชัย จันทสุริยวิช ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

๑.๑๖ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวจิตรลดา ทรัพย์มณี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นาวาตรี อุดม ทรัพย์มณี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

๑.๑๗ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวกนกวรรณ ปิยะพรมดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางวิไลลักษณ์ ชุตกุล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

๑.๑๘ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายพงศธร เนติสุภลักษณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายสุพจน์ นวลไธสง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

๑.๑๙ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวจารุพันธ์ โฉ่ห่อภิกษกุล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางรัชนีวรรณ มหิทรเทพ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

๑.๒๐ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายปัทม์ ปริพุทธรัตน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางสาวจุฬารัตน์ คงเพชร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

๑.๒๑ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวพรทิพย์ หรืออัญชลินทร์ จันทสุริยวิช ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายเลิศชัย จันทสุริยวิช ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

๒. เป็นคำร้องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างเหมาก่อสร้าง รวมหนึ่งคำร้อง คือ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องห้างหุ้นส่วนจำกัด พิธิษฐ์วิศดุก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายสมชัย ชัยชนะสมบัติ หุ้นส่วนผู้จัดการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

กรณีตามคำร้องทั้งยี่สิบสอง ดังกล่าวเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐได้ยื่นฟ้องเอกชนเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต่อศาลปกครองชั้นต้น เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีผิดสัญญา ศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเกินระยะเวลาที่กำหนดให้ยื่นฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ อีกทั้งมิใช่คดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลซึ่งจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ และการฟ้องคดีดังกล่าวมิได้เป็นการยื่นฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาต่อศาลปกครองสูงสุด พร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘

เหตุผลของฝ่ายผู้ฟ้องคดีที่ยกขึ้นโต้แย้งได้ความว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ที่ศาลปกครองชั้นต้นอาศัยเป็นเหตุในการสั่งไม่รับคำฟ้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้ง

ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ขึ้นใช้บังคับนั้นสิทธิในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต่อศาลย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยฟ้องได้ภายในอายุความสิบปี นอกจากนี้ สัญญาทางปกครองก็มีลักษณะเช่นเดียวกันกับเอกเทศสัญญาและสัญญาโดยทั่วไปตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สิทธิเรียกร้องของกลุ่มสัญญาแต่ละฝ่ายไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานของรัฐมีอยู่อย่างไร และจะต้องบังคับตามสิทธิเรียกร้องเมื่อใดหรือภายในอายุความเท่าไรย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์เรื่องนิติกรรมสัญญาและเรื่องอายุความที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องอายุความ นั้น เป็นสาระสำคัญแห่งสิทธิซึ่งจะมีบทบาทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะมากระทบกระเทือนมิได้ และแม้กระทั่งคู่กรณีจะตกลงกันให้แก้ไขหรือขยายออกหรือยื่นเข้าก็ไม่สามารถกระทำได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๓/๑๑ ส่วน “สิทธิเรียกร้อง” ตามสัญญานั้นถึงแม้จะเป็นวัตถุไม่มีรูปร่าง แต่ก็ถือว่าเป็นสิ่งที่มีราคาโอนแลกเปลี่ยนกับประโยชน์อย่างอื่นได้ และอาจถือสิทธิเอาไว้ได้จึงเป็น “ทรัพย์สิน” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๘ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” และวรรคสองบัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” ซึ่งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย...” และมาตรา ๔๘ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ...” ดังนั้น สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินอันเกิดจากสิทธิเรียกร้องตามสัญญาดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองเช่นกัน การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติให้การฟ้องคดีพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงเป็นการบัญญัติขึ้นเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน เพราะเป็นบทบัญญัติที่ไปย่นอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จากต่ำสุดสองปีเหลือเพียงหนึ่งปีเท่านั้น จึงเป็นผลให้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ เป็นอันใช้บังคับ

มิได้ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดี ซึ่งโต้แย้งว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาคำร้องทั้งยี่สิบสองคำร้องแล้วเห็นว่า ในการฟ้องคดีต่อศาล ผู้ฟ้องคดี ย่อมต้องยื่นคำฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้ เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนดระยะเวลา การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดย่อมต้องใช้ บทบัญญัติมาตรา ๕๑ แต่เนื่องจาก ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงให้ รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดี ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องทั้งยี่สิบสองคำร้องเป็นกรณีที่ศาลปกครองส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ที่ได้แย้งว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ จึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ทั้งนี้ จากคำร้องทั้งยี่สิบสอง คำร้องดังกล่าวข้างต้นมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็นประเด็นเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน

มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๔๘ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นที่ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๕ หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยแล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๖๕ - ๘๒/๒๕๔๗ ว่าไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๕ จึงไม่วินิจฉัยในประเด็นนี้อีก

มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา ๒๖ ถึงมาตรา ๖๕ ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแต่ละประเภทไว้ซึ่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน โดยกำหนดให้ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินอาจถูกจำกัดได้โดยอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่กฎหมายนั้นจะต้องบัญญัติโดยกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิหรือจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินนั้นด้วย ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติไว้

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๕ (๓) และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๕ (๔) โดยให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดสิทธิในการฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยตามคำวินิจฉัยที่ ๖๕ - ๘๒/๒๕๕๗ ไว้แล้วว่า..... “แม้จะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในการฟ้องคดีโดยใช้ระยะเวลาเป็นเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิ แต่ก็เป็น การจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีเท่าที่จำเป็น และไม่ได้กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิในการฟ้องคดีเพราะสิทธิในการฟ้องคดียังคงมีอยู่แต่เนื่องจากศาลปกครองมีกระบวนการพิจารณาคดีที่แตกต่างจากคดีทั่วไป โดยผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรืออาจต้องจ่ายเงินภาษีอากรเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน ในขณะที่ด้วยกันเอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า ก่อนจะมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ใช้บังคับ สิทธิในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต่อศาลย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยฟ้องได้ภายในอายุความสิบปี นั้น เนื่องจากกฎหมายวิธีพิจารณาของศาลปกครองและของศาลยุติธรรมที่พิจารณาคดีแพ่งโดยทั่วไปบัญญัติไว้แตกต่างกันทั้งประเภทของคดีและระบบการพิจารณา โดยที่การพิจารณาคดีในศาลปกครองเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายมหาชน แต่การพิจารณาคดีในศาลยุติธรรมส่วนแพ่งเป็นเรื่องของกฎหมายเอกชน ซึ่งระบบการพิจารณาในศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน ศาลจะมีบทบาทสำคัญในการพิจารณาคดี ในการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อหาข้อเท็จจริง ส่วนการพิจารณาคดีแพ่งทั่วไปนั้นใช้ระบบกล่าวหาเป็นภาระของคู่กรณี ที่จำต้องพิสูจน์และแสวงหาพยานหลักฐานเอง การที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีก็เพื่อประโยชน์ในการแสวงหาพยานหลักฐานทั้งพยานเอกสาร พยานบุคคล และพยานวัตถุที่นำมาแสดงต่อศาลปกครองเพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยถูกต้องเที่ยงธรรม ซึ่งหากกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีให้ช้าออกไปอาจทำให้พยานหลักฐานบางส่วนขาดหายไป ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๒ ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่าการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคล

จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ และการฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ อีกทั้ง บทบัญญัติของมาตรา ๕๑ ไม่ได้มุ่งหมายจะใช้บังคับกับกรณีหนึ่งกรณีใด หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง แต่เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป...” กรณีตามคำร้องเห็นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง สิทธิในทรัพย์สินสามารถถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนั้นแม้เป็นการจำกัดสิทธิฟ้องคดีของคู่สัญญาแต่เป็นการจำกัดสิทธิโดยผลทางกฎหมาย คือพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ตอนที่ว่า “.....ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ส่วนประเด็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคสอง ผู้ฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้งหรือแสดงเหตุผลว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อสิทธิของบุคคลในการสืบมรดกไว้ ประกอบกับมิได้เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงตามคำร้อง จึงไม่มีสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

นายอภิรักษ์ จันทนจุลกะ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ