

คำวินิจฉัยของ นายอภัย จันทนจุลกะ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๓ - ๒๘/๒๕๔๘

วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดี รวมสองคำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕
มาตรา ๔๘ และมาตรา ๗๕

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข และมหาวิทยาลัย
มหาสารคาม เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ รวม ๒ คำร้อง
คือ

๑. คำร้องของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ยื่นฟ้อง นายวัชชัย เชียงโสม ผู้ถูกฟ้อง
คดีที่ ๑ และนายไสว เชียงโสม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

๒. คำร้องของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นายกิตติพงษ์ วงศ์กาฬสินธุ์
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนางอุพิน วงศ์กาฬสินธุ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ความว่า

๑. คำร้องที่หนึ่ง สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้ยื่นฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับ
สัญญาทางปกครองต่อศาลปกครองชั้นต้น เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีผิดสัญญาใช้ทุนการศึกษาภายใน
ประเทศ ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาแห่งการฟ้องคดี
ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรารู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้
พิจารณา

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์พร้อมกับโต้แย้งว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ ได้บัญญัติว่า รัฐต้องดูแล
ให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คือการใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายตามความมุ่งหมาย
ของบทบัญญัตินั้น ๆ การฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้ง
ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ บัญญัติให้ยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้

ซึ่งสัญญาทางปกครองเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์จัดทำบริการสาธารณะ การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติให้การฟ้องคดีที่พิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรารู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

๒ คำร้องที่สอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ได้ยื่นฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต่อศาลปกครองชั้นต้นเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีผิดสัญญาใช้ทุนการศึกษาในต่างประเทศศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีซึ่งผู้ฟ้องต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ และการฟ้องคดีมิใช่การฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมิเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์พร้อมกับโต้แย้งว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๘ ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินในการฟ้องคดีว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ ซึ่งเดิมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้ฟ้องภายในอายุความสิบปี ดังนั้น ระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๘ นอกจากนี้ คดีนี้เป็นคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจึงเป็นคดีเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม จึงต้องนำกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับ การที่ศาลปกครองชั้นต้นนำมาตรา ๕๑ มาใช้บังคับ จึงเป็นการใช้กฎหมายและตีความกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ อีกด้วย

ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาคำร้องทั้งสองแล้วเห็นว่า ในการฟ้องคดีต่อศาล ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องยื่นคำฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้สำหรับการฟ้องคดีนั้น เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุด

ย่อมต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๕๑ แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องทั้งสองศาลปกครองสูงสุดได้ส่งความเห็นตามทางการว่าเป็นบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีและเป็นการโต้แย้งบทกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ และคำร้องมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็นประเด็นเดียวกันจึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๗๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๔๘ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิ และการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การตีบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการตีบมรดกย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า “รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

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

มาตรา ๕๒ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๖๕ - ๘๒/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ วินิจฉัยไว้แล้วว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๕ และคำวินิจฉัยที่ ๕ - ๒๖/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๘ วินิจฉัยไว้แล้วว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวอีก

กรณีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๗๑ ถึง มาตรา ๘๕ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดแนวทางในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินไว้หลายประการ เช่น การพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ การรักษาความมั่นคงของประเทศชาติ การบริหารงานและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ตลอดจนต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นหลักการพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการรักษาและส่งเสริมความมั่นคงของชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ การปกครองระบอบประชาธิปไตย และการอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกของประชาชนชาวไทย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติ ตามกฎหมาย คู่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบส่วนราชการ และงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ฯลฯ เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีก็เพื่อประโยชน์ในการแสวงหา พยานหลักฐานทั้งพยานเอกสาร พยานบุคคล และพยานวัตถุที่นำมาแสดงต่อศาลปกครองเพื่อการพิจารณา พิพากษาคดีเป็นไปโดยถูกต้องเที่ยงธรรม ซึ่งหากกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีให้ช้าออกไปอาจทำให้ พยานหลักฐานบางส่วนขาดหายไป ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๒ ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่าการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครอง ประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ และการฟ้องคดีปกครองที่ยื่น เมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้จึงเห็นได้ว่าเป็นการจัดระบบงานกระบวนการยุติธรรมของรัฐในส่วนของศาลปกครองให้บังเกิดประสิทธิภาพ สามารถอำนวยความสะดวกแก่กระบวนการยุติธรรมอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน ในด้านการอำนวยความสะดวกยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกัน จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕

นายอภิรักษ์ จันทนกุลกะ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ