

คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพจนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๕ - ๘๒/๒๕๔๗

วันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗

เรื่อง ศาลปกครองส่งคำโต้แย้งของกลุ่มความเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๖๔

ระหว่างวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๗ ถึงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ศาลปกครองสูงสุด
ได้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ตามคดีของศาลปกครอง
รวม ๑๘ คดี ดังนี้

๑. คดีของศาลปกครองสงขลา หมายเลขคำที่ ๑๐๖/๒๕๔๖ หมายเลขแดงที่ ๑๐๑/๒๕๔๖
โดยขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้รับไว้พิจารณา
เป็นเรื่องที่ ๑/๒๕๔๗

๒. คดีของศาลปกครองกลาง หมายเลขคำที่ ๕๑๔/๒๕๔๕ หมายเลขแดงที่ ๗๒๕/๒๕๔๖
โดยขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้รับไว้พิจารณา
เป็นเรื่องที่ ๒/๒๕๔๗

๓. คดีของศาลปกครองกลาง หมายเลขคำที่ ๕๐๐/๒๕๔๖ หมายเลขแดงที่ ๘๘๗/๒๕๔๖
โดยขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ หรือไม่
ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้รับไว้พิจารณาเป็นเรื่องที่ ๓/๒๕๔๗

๔. คดีของศาลปกครองกลาง หมายเลขคำที่ ๑๒๕๘/๒๕๔๖ หมายเลขแดงที่ ๑๒๕๖/๒๕๔๖
โดยขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้รับไว้พิจารณา
เป็นเรื่องที่ ๔/๒๕๔๗

๑๘. คดีของศาลปกครองสงขลา หมายเลขดำที่ ๗๓/๒๕๔๖ หมายเลขแดงที่ ๗๖/๒๕๔๖ โดยขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ หรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้รับไว้พิจารณาเป็นเรื่องที่ ๗๓/๒๕๔๖

พิเคราะห์แล้วเห็นว่าคดีทั้ง ๑๘ เรื่อง มีประเด็นอย่างเดียวกันเกือบทั้งหมด จึงพิจารณาวินิจฉัยรวมกันไป โดยพิจารณาวินิจฉัยตามประเด็นในเรื่องพิจารณาที่ ๑๖/๒๕๔๖ ซึ่งมีประเด็นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ หรือไม่ เมื่อได้พิจารณาวินิจฉัยตามที่กล่าวแล้ว ย่อมครอบคลุมถึงคดีทุกเรื่องที่รวมพิจารณาทั้ง ๑๘ เรื่อง

ความละเอียดของสำนวนคดี ตลอดจนข้อโต้แย้งต่าง ๆ ของผู้เกี่ยวข้องปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยกลาง) แล้ว จึงไม่นำมากล่าวซ้ำในที่นี้

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญ

“มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

“มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

“มาตรา ๒๗ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

“มาตรา ๒๘ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

“มาตรา ๖๒ สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๕ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

๑)ล๑

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

๑)ล๑”

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

ในเบื้องต้นจะได้พิจารณาถึงความในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก่อน เห็นว่าความในมาตรา ๕๑ ดังกล่าวเป็นเรื่องที่บัญญัติถึงเรื่องการฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ของพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี อันเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีพึงใช้สิทธิฟ้องภายในเวลาที่กำหนด เพื่อให้การทั้งหลายมีขอบเขตเป็นยุติภายในระยะเวลาอันสมควร ทั้งนี้เพื่อความมั่นคงและแน่นอนแห่งทรัพย์สินและกิจการทั้งปวง ตลอดจนเพื่อความมั่นคงแห่งชีวิต เสรีภาพ ทรัพย์สินของบุคคล และความเป็นปกติสุขสืบไป ซึ่งเป็นหลักสากลที่ใช้ปฏิบัติกันอยู่ในประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไปรวมทั้งของประเทศไทย ดังที่ปรากฏตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น กำหนดอายุความตามมาตรา ๑๕๓/๓๐ ถึงมาตรา ๑๕๓/๓๕ มาตรา ๔๔๘ มาตรา ๔๖๔ มาตรา ๑๐๐๑ ถึงมาตรา ๑๐๐๓ หรือกำหนดระยะเวลาฟ้องเพื่อปลดเปลื้องการรบกวนการครอบครองทรัพย์สิน หรือฟ้องเอาคืนซึ่งการครอบครองหรือทรัพย์สิน มาตรา ๑๓๗๔

มาตรา ๑๓๗๕ มาตรา ๑๓๘๒ **ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง** เช่นระยะเวลาการคัดค้านเรื่องผิดระเบียบในชั้นศาลมาตรา ๒๗ วรรคสอง ระยะเวลาการยื่นบัญชีระบุพยานตามมาตรา ๘๘ ระยะเวลาการขอให้พิจารณาคดีใหม่กรณีขาดนัดตามมาตรา ๑๕๕ ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลชั้นต้น และคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ มาตรา ๒๒๕ และมาตรา ๒๔๗ ระยะเวลาการบังคับคดีมาตรา ๒๗๑ ระยะเวลาการขอเฉลี่ยทรัพย์สิน มาตรา ๒๕๐ ระยะเวลาการคัดค้านการบังคับคดีมาตรา ๒๕๖ วรรคสาม **ประมวลกฎหมายอาญา** เช่นระยะเวลาขอทรัพย์คืนมาตรา ๓๖ อายุความฟ้องร้องคดีอาญา มาตรา ๕๕ ถึงมาตรา ๕๗ **ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา** เช่นระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลชั้นต้นและคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ มาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๒๑๖ หรือแม้แต่พระราชบัญญัติเฉพาะต่าง ๆ ที่มีบทบัญญัติกำหนดเวลาให้ใช้สิทธิทางศาลไว้ในกรณีต่าง ๆ ทำนองเดียวกับที่กล่าวมาข้างต้น เช่น ระยะเวลาการใช้สิทธิฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หรือระยะเวลาให้ผู้รับประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้น

มีประเด็นต้องพิจารณาก่อนว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๕๑ มีความขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่ เห็นว่ารัฐธรรมนูญทั้งสามมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงในภาพรวมอย่างกว้าง ๆ ถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญโดยเสมอกัน บทบัญญัติใดของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ และสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง อันเป็นบทบัญญัติในลักษณะที่กล่าวถึงผลที่รัฐธรรมนูญให้การคุ้มครองบุคคลเป็นการทั่วไป โดยไม่ได้บัญญัติรับรองถึงเรื่องกำหนดเวลาฟ้องคดีต่อศาลอันจะขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๕๑ แต่อย่างใด จึงไม่มีกรณีขัดหรือแย้งกัน

มีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ หรือไม่ เห็นว่าตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแล

ของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาท อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” จากความตอนท้ายของบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่าอำนาจของศาลปกครองย่อมเป็นไปตามที่ “กฎหมายบัญญัติ” เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๕๑ บัญญัติถึงการฟ้องคดีต่อ ศาลปกครองว่า “การฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่ วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี” ก็เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่งแล้ว ทั้งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งออกตามความจำเป็น ตามนโยบายของรัฐ และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ และมีผลใช้บังคับ เป็นการทั่วไป ซึ่งสอดคล้องกับที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติให้กระทำได้ จึงถือไม่ได้ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

ส่วนที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ เป็นบทบัญญัติคุ้มครอง บุคคลในการที่จะใช้สิทธิฟ้องร้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๕๑ ไม่ได้ตัดสิทธิการฟ้องร้องหน่วยงานของราชการ ฯลฯ แต่อย่างใด เป็นแต่กำหนดว่า หากจะฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ก็ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี นับแต่วันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งก็สอดคล้องกับ ความตอนท้ายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ที่ว่า “ทั้งที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ” จึงถือไม่ได้ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๕๑ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ มีความขัดหรือแย้งต่อกัน

อาศัยเหตุดังได้พิจารณามา จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒

ส่วนกำหนดเวลาฟ้องตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๕๑ เป็นกำหนดอายุความ หรือเป็นกำหนดเวลาสำหรับฟ้องคดี หรือบทบัญญัติมาตรา ๕๑ ดังกล่าว มีความขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ และต้องใช้กฎหมายใดกับคดีที่ฟ้องร้องกันนั้น เป็นเรื่องที่อยู่ใน อำนาจของศาลปกครองจะพึงพิจารณาวินิจฉัย ไม่ใช่เรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิระ บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ