

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๕ - ๘๒/๒๕๕๘

วันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดี รวมถึงแปลคำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุด ส่งคำร้องซึ่งเป็นคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี รวมถึงแปลคำร้องเพื่อขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๑. สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ ดังนี้

คำร้องที่ ๑ กรมสามัญศึกษา ผู้ฟ้องคดี

บริษัท โปร-เทค ซีวิล แอนด์ ดีไซน์ จำกัด ผู้ถูกฟ้องคดี

(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสงขลา ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๐๖/๒๕๕๖)

คำร้องที่ ๒ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ฟ้องคดี

นางนิตยา อารีเฉลิม ในฐานะผู้จัดการมรดก ของ

นายหริม อารีเฉลิม ผู้ถูกฟ้องคดี

(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๕๑๔/๒๕๕๕)

คำร้องที่ ๓ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ฟ้องคดี

นายเจียง นาคบรรพ์ ผู้ถูกฟ้องคดี

(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๕๐๐/๒๕๕๖)

คำร้องที่ ๔ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช ผู้ฟ้องคดี

นางสาวชิงชิง เตชะอุบล ที่ ๑ นางเขวถักษณ์ จิตเพ่ง ที่ ๒

และนางสาวจำลอง พ่วงทองคำ ที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดี

(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๕๘/๒๕๕๖)

คำร้องที่ ๕	การสื่อสารแห่งประเทศไทย ห้างหุ้นส่วนจำกัด หนองกุศรีพัฒนา ที่ ๑ นางสาวสุมาลี แคนหนอง ที่ ๒	ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี
	(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๕๗๒/๒๕๔๖)	
คำร้องที่ ๖	กรมการขนส่งทางอากาศ บริษัท สหร่วมมิตรก่อสร้าง จำกัด	ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี
	(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๕๔๗/๒๕๔๖)	
คำร้องที่ ๗	กรมส่งเสริมการเกษตร ห้างหุ้นส่วนจำกัด โกตาบารูก่อสร้าง ที่ ๑ นายอาแซ ดอเลาะหะวอ ที่ ๒	ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี
	(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสงขลา ตามคดีหมายเลขดำที่ ๗๕๒/๒๕๔๖)	
คำร้องที่ ๘	มหาวิทยาลัยมหิดล นางสาวเบญจรัศม์ สุขขาว ที่ ๑ นายพเยาว์ พงษ์ภักดี ที่ ๒	ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี
	(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒๕/๒๕๔๖)	
คำร้องที่ ๙	มหาวิทยาลัยมหิดล นายมานะ ชูบรรจง ที่ ๑ นางแนนน้อย ราชปรีชา ที่ ๒	ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี
	(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒๘/๒๕๔๖)	
คำร้องที่ ๑๐	มหาวิทยาลัยมหิดล นางสาววรรณภา เรืองศรีกำธร ที่ ๑ นางศศิธร เรืองศรีกำธร ที่ ๒	ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี
	(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๓๐/๒๕๔๖)	
คำร้องที่ ๑๑	มหาวิทยาลัยมหิดล นางสาวอังสนา วิกีณิษะธนี ที่ ๑ นายไพโรจน์ วิกีณิษะธนี ที่ ๒	ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี

(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒๔/๒๕๔๖)

คำร้องที่ ๑๒ มหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี
นางสาวอลิสสรာ วัฒนกุลบดี ที่ ๑
นายประมุข วงศ์ชนเกียรติ ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒๖/๒๕๔๖)

คำร้องที่ ๑๓ จังหวัดนราธิวาส ที่ ๑ กรมทรัพยากรน้ำ ที่ ๒ ผู้ฟ้องคดี
ห้างหุ้นส่วนจำกัด สรรค์ชัยก่อสร้าง ที่ ๑
กับพวกรวม ๒ คน ผู้ถูกฟ้องคดี

(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสงขลา ตามคดีหมายเลขดำที่ ๔/๒๕๔๗)

คำร้องที่ ๑๔ มหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี
นางสาวศรัญญา รัตนแสงหิรัญ ที่ ๑
ร้อยเอก อัทธราช บูรณกาญจน์ ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒๖/๒๕๔๖)

คำร้องที่ ๑๕ มหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี
นางสาวสุรีย์พร เนตรสว่าง ที่ ๑
นาวาตรี อนุชาติ หรือนายอนุชาติ อินทรเสน ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๓๒/๒๕๔๖)

คำร้องที่ ๑๖ มหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี
นางสาวกาญจนา วชิรนนทศิลป์ ที่ ๑
นางพนิดา สุภาแพ่ง ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒๗/๒๕๔๖)

คำร้องที่ ๑๗ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ฟ้องคดี
นางเอมอร อริยวงศ์ ในฐานะทนายทนายและผู้จัดการมรดกของ
นายเอียง ตัวบุตร ผู้ตาย ผู้ถูกฟ้องคดี

(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสงขลา ตามคดีหมายเลขดำที่ ๓๑๓/๒๕๔๕)

คำร้องที่ ๑๘ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ผู้ฟ้องคดี

นายนราวุฒิ พันธุ์ชนะ ที่ ๑

นายจ่านงค์ แสงอำไพ ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสงขลา ตามคดีหมายเลขดำที่ ๗๓/๒๕๔๖)

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบทั้งสิบแปดคำร้องมีข้อเท็จจริงบางประเด็นเป็นอย่างเดียวกัน กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นเอกชนต่อศาลปกครองชั้นต้น คือ ศาลปกครองกลาง หรือศาลปกครองสงขลาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีสัญญาสัมปทานสัญญารับเหมาก่อสร้าง หรือสัญญารับทุนการศึกษา และผู้ถูกฟ้องโต้แย้งว่าคดีขาดอายุความหรือล่วงเลยระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ศาลปกครองกลาง และศาลปกครองสงขลาไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยเห็นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ซึ่งบัญญัติว่า “การฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี” แต่ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งขณะนั้นศาลปกครองยังมิได้เปิดทำการก็มิได้มีการฟ้องต่อศาลแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จนกระทั่งศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการ คือภายในวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๕ แต่ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว จึงเป็นการยื่นฟ้องเกินกำหนดระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ อีกทั้งศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า กรณีมิใช่เป็นคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลซึ่งจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ และการฟ้องคดีดังกล่าวมิได้เป็นการยื่นฟ้องเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมีคำสั่งไม่รับฟ้องทั้งหลายไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาต่อศาลปกครองสูงสุด โดยระบุว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีซึ่งเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คู่กรณีฝ่ายผู้ฟ้องคดีมิได้ทั้งเอกชนและหน่วยงานทางปกครอง และการฟ้องคดีถือเป็นสิทธิตามกฎหมายซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔

ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิไว้ นอกจากนี้ มาตรา ๖๒ ก็บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบ เนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ก็บัญญัติคุ้มครองสิทธิดังกล่าวไว้และจะจำกัดสิทธิดังกล่าวมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

กฎหมายใดที่บัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลโดยไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจไว้กฎหมายนั้นย่อมขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สิทธิในการนำข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานหรือสัญญาอื่นใดที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองมาฟ้องศาล ย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ คู่กรณีไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องภายในกำหนดอายุความ เช่น เรื่องที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ เช่น คดีสัญญาเหมือนข้อพิพาทในสิบบแปดคดีนี้ คู่กรณีมีสิทธินำคดีมาฟ้องได้ภายในอายุความสิบปี แต่เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับกลับมีบทบัญญัติมาตรา ๕๑ บังคับว่า การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี อันเป็นการข่นอายุความที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยไม่มีการบัญญัติข่นเฉพาะกาลในเรื่องการฟ้องคดีที่ล่วงเลยระยะเวลาการฟ้องคดีไปก่อนกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับ และยังอยู่ในอายุความฟ้องร้องว่า จะได้ดำเนินการอย่างไร โดยคู่กรณีไม่เสียสิทธิทั้งหมดเหตุแห่งการฟ้องคดีทั้งหลายนี้ก็เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ

นอกจากนั้น ศาลปกครองชั้นต้น เช่น ศาลปกครองกลาง ก็เพิ่งจะเปิดทำการเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ อันเป็นเวลาภายหลังจากที่กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับถึงหนึ่งปีเศษ และกฎหมายนี้เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ ซึ่งเป็นการกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี มิใช่เป็นการกำหนดหรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น สิทธิของคู่กรณีในการนำคดีมาฟ้องต่อศาลย่อมใช้อายุความสิบปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตราบใดที่คดียังไม่ขาดอายุความ คู่กรณีย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องศาลได้ภายในระยะเวลาสิบปี แม้จะล่วงเลยพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ ไปก่อนที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ใช้บังคับแล้วก็ตาม และแม้ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ กำหนดว่าคดีที่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดีไปก่อนศาลปกครองเปิดทำการ ให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการก็ตามก็เป็นการแก้ปัญหาให้กับคู่กรณีผู้เสียหายได้ในบางกรณีเท่านั้น เนื่องจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวมิได้มีผลเป็นกฎหมายที่บัญญัติบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ในเรื่องการฟ้องคดีที่ล่วงเลยระยะเวลาการฟ้องคดีไปก่อนที่ศาลปกครองเปิดทำการ จึงไม่มีผลทำให้บทบัญญัติมาตรา ๕๑ ซึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญกลับมีผลใช้บังคับอีก ทั้งการที่ความในวรรคสองของมาตรา ๕๒ จะได้บัญญัติว่า การฟ้องคดีที่พ้นกำหนดการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ก็ตาม ผู้ฟ้องคดีก็เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นดุลพินิจของศาลที่จะรับฟ้องไว้หรือไม่ก็ได้ มิได้เป็นบทบัญญัติบังคับ และเนื่องจากคำโต้แย้งดังกล่าวยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดียังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าในการฟ้องคดีต่อศาล ผู้ฟ้องคดี ย่อมต้องยื่นคำฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้สำหรับการฟ้องคดีนั้น เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีศาลปกครองสูงสุดย่อมต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดี (ผู้ร้อง) โต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากคำร้องทั้งสิบแปดคำร้อง มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยบางประเด็นเป็นอย่างเดียวกัน และศาลปกครองสูงสุดได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงมีมติเมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๗ ให้รวมเรื่องพิจารณาทั้งหมดเข้าด้วยกัน โดยนำเรื่องพิจารณาที่ ๑๖/๒๕๔๗ เป็นคำร้องหลัก

๓. ประเด็นการพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องมีการพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ หรือไม่ ซึ่งมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔ บัญญัติว่า

“ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

มาตรา ๖ บัญญัติว่า

“รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า

“สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง”

มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า

“สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำ

ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า

“ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้น ตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระสำคัญ อันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษา ของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๓ บัญญัติว่า

“ในพระราชบัญญัตินี้

..... ฯลฯ

“สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า รวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงาน ทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำ บริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ”

มาตรา ๕ บัญญัติว่า

“ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือ วิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการ เลือกลปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับ ประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง
เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น”

มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า

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

มาตรา ๕๒ บัญญัติว่า

“การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้”

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๕๓/๓๐ บัญญัติว่า

“อายุความนั้น ถ้าประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้มีกำหนดสิบปี”

พิจารณาแล้วเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติซึ่งเป็นภาพรวม เพราะเป็นเรื่องการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ในลักษณะที่เป็นการทั่วไปไม่ใช่เนื้อหาสำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ เป็นบทบัญญัติที่รับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติไว้ว่า หากมีการบัญญัติกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ในขณะที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นตามมาตรา ๕ (๓) และคดีพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๕ (๔) ต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ต้องไม่เกินกำหนดสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นได้เกิดขึ้น ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงไม่มีประเด็นที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๖ ได้

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และผูกพันหน่วยงานต่าง ๆ คือ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมาย ในขณะที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นเรื่องกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดี โดยมีได้เป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิในการฟ้องคดี ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ นั้นเป็นการบัญญัติเป็นหลักการไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นจะกระทำมิได้ แต่ก็มีข้อยกเว้นให้กระทำได้ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ โดยเฉพาะ เท่าที่จำเป็น ไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพและใช้เป็นการทั่วไป กล่าวคือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และให้กระทำได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ นอกจากนั้นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ในขณะที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑

เป็นเรื่องระยะเวลาในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องดำเนินการภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันเกิดเหตุขึ้น เพื่อให้การดำเนินการสอบสวนพิจารณาในศาลปกครองเป็นไปด้วยความรวดเร็วซึ่งเหมาะสมกับความจำเป็นตามสภาพของสัญญาทางปกครอง คือ เพื่อประโยชน์ในการหาพยานหลักฐานมิให้เนิ่นนานจนไม่สามารถหาพยานหลักฐานได้จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่จะฟ้องคดีที่ก่อนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ใช้บังคับมีกำหนดระยะเวลาสิบปี แต่ก็ต้องพิจารณาว่าการจำกัดสิทธิเช่นนั้นจะมีเหตุผลที่จะกระทำได้ตามกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้ว การกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีสัญญาทางปกครองดังกล่าวแล้วนั้น เนื่องจากคดีปกครองหรือสัญญาทางปกครองมีลักษณะพิเศษ คือ เป็นเรื่องของกฎหมายมหาชนซึ่งมีกระบวนการพิจารณาเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่วไปดังได้กล่าวมาแล้วจึงต้องมีนิติวิธีที่แตกต่างจากคดีปกติทั่วไป ซึ่งแม้จะเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ที่จะฟ้องคดีอยู่บ้างแต่ก็เป็นเรื่องที่ต้องจำเป็น และผู้ที่จะฟ้องคดีก็ยังคงมีสิทธิฟ้องคดีอยู่ ซึ่งเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้และใช้เป็นการทั่วไปกับผู้ฟ้องคดีปกครองทั้งเอกชนและหน่วยงานของรัฐ ไม่ได้มุ่งหมายว่าจะใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ ก็มีบทบัญญัติในมาตรา ๕๒ ซึ่งบัญญัติข้อยกเว้นให้ศาลปกครองมีดุลพินิจในการรับฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ แม้จะเกินกำหนดระยะเวลาที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๑ หากเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลหรือมีเหตุจำเป็น โดยมาตรา ๕๒ วรรคแรก บัญญัติไว้ว่า ในการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ และมาตรา ๕๒ วรรคสองบัญญัติไว้ว่า แม้การฟ้องคดีปกครองได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว แต่ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอศาลปกครองจะรับคดีไว้พิจารณาก็ได้

ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘

ส่วนกรณีรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ นั้น เป็นเรื่องการรับรองสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นเอกชนที่จะฟ้องหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล

ให้รับผิดชอบจากการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานดังกล่าว จึงไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้เนื่องจากเป็นเรื่องที่ทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐจะฟ้องเอกชน

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ