

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๕ - ๘๒/๒๕๔๗

วันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดี รวมสิบแปดคำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒

ข้อเท็จจริง

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของกรมสามัญศึกษา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช การสื่อสารแห่งประเทศไทย กรมการขนส่งทางอากาศ กรมส่งเสริมการเกษตร กรมทรัพยากรน้ำโดยจังหวัดนครราชสีมา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน และมหาวิทยาลัยมหิดล เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ รวม ๑๘ คำร้อง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ แบ่งตามประเภทของคำร้องได้ดังนี้

๑. คำร้องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างเหมาก่อสร้าง รวม ๕ คำร้อง
๒. คำร้องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาสัมปทาน รวม ๓ คำร้อง
๓. คำร้องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาใช้ทุนการศึกษา รวม ๑๐ คำร้อง

รายละเอียดข้อเท็จจริงทั้ง ๑๘ คำร้องเป็นไปตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖๕ - ๘๒/๒๕๔๗

การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า คำร้องทั้งสิบแปดคำร้อง มีประเด็นที่จะต้องพิจารณา วินิจฉัยเป็นประเด็นเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า คำร้องดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้ พิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยศาลปกครอง สูงสุดได้ส่งความเห็นตามทางกรว่า เป็นบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี และเป็นการโต้แย้ง

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณา วินิจฉัยได้

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณา

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยคือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ หรือไม่

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

มาตรา ๖ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๗ “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ โดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

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

มาตรา ๒๖๔ “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือ คู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ทุกคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษา ของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

มาตรา ๒๗๑ “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า ความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็น หน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญา ที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ”

มาตรา ๕ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

๑ล๑

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกิน สมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

๑ล๑

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

มาตรา ๕๒ “การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้”

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้”

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๕๓/๑๓ “สิทธิเรียกร้องที่เจ้าหนี้ยังไม่อาจบังคับได้จนกว่าจะได้ทวงถามให้ลูกหนี้ชำระหนี้ก่อน ให้เริ่มนับอายุความตั้งแต่วันที่แรกที่อาจทวงถามได้เป็นต้นไป แต่ถ้าลูกหนี้ยังไม่ต้องชำระหนี้จนกว่าระยะเวลาหนึ่งจะได้ล่วงพ้นไปแล้วนับแต่เวลาที่ได้ทวงถามนั้นให้เริ่มนับอายุความตั้งแต่วันที่ระยะเวลาหนึ่งได้สิ้นสุดไปแล้ว”

มาตรา ๑๕๓/๑๔ “อายุความย่อมระงับหยุดลงในกรณีดังต่อไปนี้”

(๑) ลูกหนี้รับสภาพหนี้ต่อเจ้าหนี้ตามสิทธิเรียกร้องโดยทำเป็นหนังสือรับสภาพหนี้ให้ ชำระหนี้ให้บางส่วน ชำระดอกเบี้ย ให้ประกัน หรือกระทำการใด ๆ อันปราศจากข้อสงสัยแสดงให้เห็นเป็นปริยายว่ายอมรับสภาพหนี้ตามสิทธิเรียกร้อง”

.....ฯลฯ.....

มาตรา ๑๕๓/๑๕ “เมื่ออายุความระงับหยุดลงแล้ว ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้นไม่นับเข้าในอายุความ

เมื่อเหตุที่ทำให้อายุความระงับหยุดลงสิ้นสุดเวลาใด ให้เริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่นั้น”

มาตรา ๑๕๓/๓๐ “อายุความนั้น ถ้าประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมิได้บัญญัติไว้ โดยเฉพาะ ให้มีกำหนดสิบปี”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๕ วินิจฉัยว่าคดีที่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดีไปก่อนศาลปกครองเปิดทำการ ให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองกลางเปิดทำการ โดยศาลได้อ่านคำสั่งนี้ให้คู่ความฟังเมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ภายหลังครบกำหนดอายุความฟ้องคดีไปแล้ว

คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๘/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๕ ได้วินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีประเภทตามคำร้องนี้ ถือเป็นคดีทางปกครองที่ต้องอยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง

คำวินิจฉัย

พิจารณาแล้วเห็นว่า สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ บัญญัติรับรองไว้

สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๔ แห่งรัฐธรรมนูญนั้นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ได้บัญญัติไว้ว่าหมายถึงสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนั้นรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ จึงจำกัดมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ ทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘

เมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยไม่เข้าข้อยกเว้นตามนัยมาตรา ๒๘ แห่งรัฐธรรมนูญ ย่อมเป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ เป็นอันใช้บังคับมิได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ จึงต้องเข้าองค์ประกอบเรื่องสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ ซึ่งเป็นผลให้ใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้มีบทบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า ให้ยกเลิกกฎหมายวิธีสบัญญัติอื่นที่ใช้อยู่ก่อนและให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทนแต่อย่างใด ประกอบกับบทเฉพาะกาลในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๑๐๕ บัญญัติไว้เพียงว่าคดีที่มีลักษณะเป็นคดีปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ที่อยู่ระหว่างพิจารณาคดีของศาลอื่นให้ศาลนั้นพิจารณาพิพากษาจนถึงที่สุด และมาตรา ๑๐๖ บัญญัติไว้มีความหมายว่า สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๘ ที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองก็ให้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หากไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองให้ฟ้องศาลยุติธรรม ส่วนการแก้ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาเพื่อใช้สิทธิฟ้องในคดีที่มูล

แห่งคดีเกิดก่อนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ใช้บังคับ ซึ่งสิทธิการฟ้องมีระยะเวลามากกว่าที่
บทบัญญัติตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ กำหนดไว้ นั้น มิได้บัญญัติ
บทเฉพาะกาลไว้ จึงไม่มีแนวทางที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวให้เกิดความเป็นธรรมได้ ประกอบกับคดี
ดังกล่าวซึ่งเดิมถือเป็นคดีแพ่งเปลี่ยนลักษณะมาเป็นคดีปกครองนั้นยังไม่ได้ชัดเจนและยังมีข้อโต้เถียง
กันอยู่ว่าเป็นคดีปกครองหรือไม่ ดังนั้นหากนำกฎหมายวิธีสบัญญัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง
ศาลปกครอง ฯ ที่ตราขึ้นใหม่ในเรื่องระยะเวลาฟ้องคดีหรือระยะเวลาในการใช้สิทธิเรียกร้องมาใช้
บังคับแทนของเก่าจึงเท่ากับเป็นการย่นระยะเวลาแห่งสิทธิเรียกร้อง ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและ
พาณิชย์ มาตรา ๑๕๓/๑๑ บัญญัติห้ามไว้ชัดเจน

เมื่อพิจารณา พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
มาตรา ๕๑ จะเห็นว่าเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ ที่กำหนดระยะเวลาฟ้องคดีหรือการใช้สิทธิเรียกร้องใน
คดีที่มีลักษณะตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) (๔) โดยให้ยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับตั้งแต่วันที่รู้หรือ
ควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น ถึงแม้จะมีคำสั่ง
ศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้ก็ไม่ได้แก้ปัญหาคู่กรณีผู้เสียหาย
แต่เป็นการตัดสิทธิเรียกร้องโดยเด็ดขาดในคดีที่ยังไม่ได้ฟ้องภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่ศาลปกครอง
กลางเปิดทำการ (เปิดเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔) และแม้ว่า มาตรา ๕๒ บัญญัติข้อยกเว้นหรือ
แก้ปัญหามาตรา ๕๑ ไว้ก็ตาม แต่เป็นบทบัญญัติให้ศาลปกครองเป็นผู้ใช้ดุลพินิจว่าจะรับหรือ
ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือไม่ มิได้เป็นบทบัญญัติที่บังคับให้ศาลต้องรับคำฟ้องที่ยื่นเกินกำหนดเวลา
ไว้พิจารณา และไม่มีบทเฉพาะกาลเพื่อแก้ไขปัญหาคู่กรณีผู้เสียหายในคดีที่เหตุเกิดก่อนวันที่
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ รวมทั้งก่อน
ศาลปกครองเปิดทำการ ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย อันเป็นสิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและ
พาณิชย์ ซึ่งเป็นสิทธิที่มีอยู่ก่อนตามกฎหมายถือเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ย่อมได้รับการ
คุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ อีกทั้งมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ
วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ ให้ใช้
มาตราดังกล่าวนี้นับบังคับกับคดีที่เกิดเหตุก่อนวันที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา
คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกาศใช้บังคับ และก่อนศาลปกครองเปิดทำการ ย่อมเป็นการบังคับใช้
กฎหมายย้อนหลัง และอาจทำให้อำนาจที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งซึ่งเคยมีสิทธิตามกฎหมายเดิมเสียเปรียบ
ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนของกฎหมายมหาชน

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ เป็นกฎหมายที่ไม่มีบทลงโทษ เป็นกฎหมายที่บัญญัติวิธีปฏิบัติของคู่กรณีและของศาลในการฟ้องคดี คดีที่มูลเหตุแห่งคดีตามคำร้องเกิดก่อนวันที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มีผลบังคับใช้โดยหลักย่อมอยู่ในข้อยกเว้น โดยกำหนดบทเฉพาะกาลให้เกิดความเป็นธรรมกับการฟ้องคดีที่เกิดก่อนวันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ การตีความกฎหมายต้องตีความให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย สภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและสิทธิเสรีภาพเป็นสำคัญ และผลประโยชน์ของชาติหรือประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ

(๑) ต้องคำนึงถึง สภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง สถานการณ์ สาธารณประโยชน์ของสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล

(๒) ผลประโยชน์ของชาติ หรือประโยชน์สาธารณะ ความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดีของประชาชน

(๓) ความชอบธรรม โดยยึดหลักความได้สัดส่วน อันเป็นหลักนิติรัฐและหลักกฎหมายมหาชน คนส่วนน้อยที่เสียสิทธิเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่หรือชาติ ย่อมควรต้องได้รับการทดแทนที่เป็นธรรมด้วย มิใช่ปล่อยให้เขาไร้กรรมแต่ฝ่ายเดียว

(๔) เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ใช้บังคับกับคดี

การตีความให้กฎหมายที่ตราขึ้นภายหลังที่เป็นการจำกัดระยะเวลาในการใช้สิทธิเรียกร้องและเป็นการลบล้างสิทธิเรียกร้องหรือสิทธิฟ้องคดีภายในอายุความตามกฎหมายที่มีอยู่ก่อน เป็นการทำลายหลักการหรือแก่นแท้ของกฎหมายอย่างร้ายแรง ก่อให้เกิดความวุ่นวายปั่นป่วนในสังคม ทำให้ขาดหลักประกันและเสถียรภาพในการบังคับใช้กฎหมาย และอาจเป็นการเอื้อประโยชน์แก่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย เพื่อประโยชน์ส่วนตน ซึ่งเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือส่วนรวมด้วยการตีความกฎหมายตามตัวอักษรอย่างเดียว โดยไม่ได้นำพฤติการณ์ หลักฐาน ข้อเท็จจริง เหตุผลความเสียหายของรัฐ ซึ่งหมายถึงผลประโยชน์ส่วนรวมเข้ามาประกอบการพิจารณาทำให้ผู้กระทำการฝ่าฝืนโดยเจตนาไม่บริสุทธิ์ ใช้ช่องว่างของกฎหมาย สร้างความชอบธรรมให้กับตนเอง

บทบัญญัติกฎหมายมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ดังกล่าวทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายที่ก่อให้เกิดผลกระทบแก่ประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์สาธารณะอย่างร้ายแรง

เพราะมิได้บัญญัติบทเฉพาะกาลไว้ เช่นกฎหมายอื่น ๆ ทั่วไป เมื่อไม่บัญญัติบทเฉพาะกาลแก้ปัญหาไว้ จึงเกิดการโต้แย้งสับสน และการบังคับใช้กฎหมายตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม แก่คู่กรณี และมีการโต้แย้งกันได้ ช่องว่างดังกล่าวมี ๓ ระยะ คือ ก่อนพระราชบัญญัตินี้บังคับใช้ ระหว่างพระราชบัญญัตินี้บังคับใช้ และเมื่อจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้วจนถึงวันที่มีคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๕ การใช้ข้อวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างเป็นธรรม โดยไม่เกิดความเสียหายแก่ฝ่ายใด

อนึ่ง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หากวินิจฉัยเฉพาะบทบัญญัติตามตัวอักษรของกฎหมาย ที่มีปัญหาสู่ศาลรัฐธรรมนูญ เทียบเคียงกับบทบัญญัติตามตัวอักษรของรัฐธรรมนูญว่ามี “ความหมาย” หรือ “ข้อความ” ขัดหรือแย้งกันหรือไม่ ย่อมมิใช่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ มาตรา ๒๖๔ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด....” แสดงให้เห็นว่า บทกฎหมายนั้นจะต้องใช้บังคับแก่ “เหตุการณ์” หรือ “คดี” ที่ได้เกิดแล้ว “เหตุที่เกิดย่อมเป็น องค์ประกอบของบทบัญญัติของกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งต้องรับผิดชอบจากการกระทำ ของตนตามสภาพการณ์ สถานที่และวันเวลาที่กระทำด้วย

ดังนั้น เหตุแห่งคดีและบทกฎหมายย่อมเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้สวน ข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาความรับผิดชอบตามบทบัญญัติของกฎหมายที่มาสู่ศาลรัฐธรรมนูญ คดีที่เกิดขึ้นย่อมแล้วแต่ พฤติการณ์ สถานที่ วันเวลาที่เป็นองค์ประกอบความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติ ให้ผู้กระทำได้รับผิดชอบนำไปสู่การมีหรือถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องพิจารณาทั้งเหตุแห่งคดีประกอบต่อบทกฎหมายและรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้กฎหมายที่ ใช้บังคับแก่คดีย่อมเกิดผลแตกต่างกันตามเหตุแห่งคดี สถานที่และวันเวลาเกิดเหตุ เพราะกฎหมายเป็น สมมุติสัจจะ จึงไม่เป็นความจริงที่เที่ยงแท้

คำร้องของผู้ร้องเป็นการร้องโต้แย้งต่อคดีที่เกิดหรือมีมูลคดีที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครอง ฯ ใช้บังคับซึ่งผู้ร้องมีสิทธิเรียกร้อง ฯ ภายในระยะเวลาสิบปี ตามประมวลกฎหมาย แห่งแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยปริยาย ประกอบมูลคดีดังกล่าวเมื่อ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ใช้บังคับแล้วก็ไม่แน่ว่าจะเป็นลักษณะคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทาง

ปกครองหรือไม่ เพราะแม้แต่เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ บังคับใช้แล้วก็ยังมีการโต้แย้งลักษณะคดีกันอยู่ จนกระทั่งมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย ซึ่งขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๘/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๕ กำหนดลักษณะคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองไว้เป็นที่ยุติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๘ แต่อย่างไรก็ตามคำวินิจฉัยซึ่งขาดดังกล่าวก็มีใช้กฎหมายที่เป็นบทเฉพาะกาลแก้ปัญหาให้เกิดความเป็นธรรมของข้อขัดแย้งในเรื่องสิทธิเรียกร้องเดิมและสิทธิเรียกร้อง (ฟ้อง) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ที่ใช้บังคับใหม่ เพราะยังเกิดการสับสน หรือยังไม่รู้ว่า มีคำวินิจฉัยดังกล่าว ก็ได้

อีกประการหนึ่ง การที่จะให้ผู้มีสิทธิเรียกร้องในคดีที่สงสัยว่าเป็นคดีพิพาททางปกครอง ยื่นฟ้องต่อศาลที่ตนเห็นว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจเพื่อตั้งฐานแห่งสิทธิเรียกร้องไว้ก่อนมิใช่ทางแก้ไขที่ถูกต้องเพราะผู้ที่เข้าใจปัญหาข้อกฎหมายได้ลึกซึ้งขนาดนั้นย่อมต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายเป็นพิเศษเท่านั้นจึงจะสามารถแก้ไขปัญหานั้นได้ทันระยะเวลาที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ กำหนด

ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้ หากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญแล้วจะต้องนำ มาตรา ๔๕ มาใช้แทนทำให้ต้องใช้สิทธิเรียกร้อง ภายในเก้าสิบวัน ฯลฯ จะยิ่งทำให้เสียสิทธิมากขึ้นนั้น ไม่อาจใช้บังคับกับคดีพิพาทที่เกิดก่อนวันที่มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยซึ่งขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๘/๒๕๔๕ ได้เพราะเป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิในการฟ้องคดี เจตนารมณ์การตราการใช้กฎหมายย้อนหลังที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิในการร้องคดี เจตนารมณ์การตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ เพื่อใช้บังคับกับคดีพิพาท ฯ ที่มูลคดีเกิดขึ้นนับแต่วันประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวแล้วเป็นต้นไป

มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง หากใช้บังคับกับคดีที่เกิดก่อนวันที่มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการซึ่งขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๘/๒๕๔๕ จึงเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลเกินจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิ เป็นการใช้กฎหมายย้อนหลัง เพื่อไปลดอายุความในการฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๓/๓๐ ซึ่งเป็นสิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นโดยกฎหมาย ในขณะที่สิทธิในการฟ้องคดีก็เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยปริยายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ฯลฯ มิได้คุ้มครองสิทธิหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ฯลฯ ที่จะฟ้องบุคคลหรือ

องค์กรอื่นใด เพราะเป็นสิทธิทั่วไปที่จะฟ้องได้ตามกฎหมายอยู่แล้ว จึงไม่เกี่ยวข้องกับสิทธิฟ้องร้องหรือจำกัดสิทธิฟ้องร้องของผู้ร้องที่เป็นหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ฯลฯ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ใช้บังคับกับมูลคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๔) ก่อน มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๕ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคแรก ประกอบ มาตรา ๔ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๗

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ