



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

(Individual Study)

การขอพิจารณาคดีใหม่ตามหลักนิติธรรม : ศึกษากรณีคดีโฮปเวลล์

จัดทำโดย นายสมชาย เอ็มโอช

รหัส ๖๕๑๐๓๗

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑๐
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

การขอพิจารณาคดีใหม่ตามหลักนิติธรรม : คีษการณคดีโฮปเวลล์

นายสมชาย เอ็มโอช^๑

๑) ความนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง ได้บัญญัติว่า รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับหรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติ หรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ซึ่งศาลปกครองเป็นองค์กรศาลในระบบศาลที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศจึงต้องผูกพันและตุลาการศาลปกครองต้องปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในเขตอำนาจให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม และโดยที่ระบบกฎหมายของประเทศไทยเป็นระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรจึงไม่ค่อยประสบกับปัญหาการตีความกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับข้อพิพาทในคดีต่าง ๆ มากนัก เนื่องจากในการร่างรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายนั้น จะปรากฏคำปรารภหรือเจตนารมณ์ในการร่างกฎหมาย อีกทั้งเนื้อหาของกฎหมายแต่ละฉบับมีความชัดเจน การพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายจึงมีปัญหาในการตีความน้อย แต่อย่างไรก็ตามในการร่างหรือตรากฎหมายใด ๆ ฝ่ายนิติบัญญัติมิได้คาดคิดถึงปัญหาในอนาคตที่จะร่างหรือบัญญัติกฎหมายให้ครอบคลุมถึงปัญหาที่ยังไม่เกิดขึ้นได้ หรือบางกรณีอาจคาดหมายได้แต่ไม่ประสงค์บัญญัติจำกัดเฉพาะไว้อย่างแคบ แต่ประสงค์ให้ศาลตีความตามข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี บางกรณีก็เป็นการขยายความ บางกรณีก็เป็นการอุดช่องว่าง ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลสามารถวินิจฉัยตัดสินคดีได้ ซึ่งหากจะให้การร่างกฎหมายมีเนื้อหาสมบูรณ์ครบถ้วนครอบคลุมหรือชัดเจนแล้วนั้นเป็นเรื่องที่กระทำได้ยาก จึงมีความจำเป็นที่ศาลต้องวินิจฉัยตีความเพื่อให้สามารถตัดสินประเด็นข้อพิพาทในคดีได้ ซึ่งศาลไม่อาจอ้างได้ว่าไม่มีกฎหมายบัญญัติในคดีนั้นหรือเรื่องนั้นไว้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองอำนาจศาลไว้ว่า ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใช้บังคับแก่คดีใด ให้ใช้กฎหมายใกล้เคียงหรือประเพณีการปกครองมาใช้กับคดีนั้นได้

มีประเด็นการศึกษาเรื่องการขอพิจารณาคดีใหม่ตามหลักนิติธรรมในคดีโฮปเวลล์นี้ สืบเนื่องจากปัญหาในเรื่องการนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและการเสนอข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต่ออนุญาโตตุลาการ ซึ่งในช่วงระยะเวลาแรกเริ่มที่มีการจัดตั้งศาลปกครองและกำหนดวิธีพิจารณาตีปกครองแยกจากศาลยุติธรรมและวิธีพิจารณาตีทางแพ่ง มีคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่เดิมอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม แต่เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองและเปิดทำการศาลปกครองแล้ว คู่ความในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองรวมถึงคดีฟ้อง

^๑ ประธานแผนกคดีบริหารราชการแผ่นดินในศาลปกครองสูงสุด

ขอให้บังคับหรือเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการที่ยังมิได้ฟ้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรมต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ปัญหาที่เกิดขึ้นคืออายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่งและสัญญาทางปกครองระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครองมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ เดิมการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาไม่ได้แยกเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง อายุความฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญามีอายุความสิบปีตามมาตรา ๑๙๓/๓๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เมื่อแยกคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองให้มาอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองแล้ว อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองมีอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บทบัญญัติในเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีที่แตกต่างกันดังกล่าว เป็นเหตุให้คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง บางคดีที่อยู่ในอายุความทางแพ่ง เมื่อมีการโอนคดีมาศาลปกครอง หรือมีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง กลายเป็นคดีที่ขาดอายุความหรือพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี ซึ่งผลของการบัญญัติกฎหมายในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีที่แตกต่างกันดังกล่าวเป็นเรื่องที่ผู้ร่างกฎหมายอาจไม่ได้คาดถึงปัญหาดังกล่าว และไม่ได้กำหนดบทเฉพาะกาลไว้ ซึ่งในเวลาต่อมาได้มีการแก้ไขระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจากเดิมหนึ่งปีเป็นห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และจากเดิมไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี^๒ ซึ่งอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาที่แตกต่างกันดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิคู่ความในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในระยะเวลาที่เริ่มจัดตั้งศาลปกครอง และไม่เป็นธรรมต่อคู่ความ ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ จึงวินิจฉัยว่าเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป ซึ่งแนวคำวินิจฉัยตามมติที่ประชุมใหญ่อ้างว่า ศาลปกครองชั้นต้นในคดีโฮปเวลล์ ไม่ได้วินิจฉัยตามแนวมติที่ประชุมใหญ่อ้างว่า แต่วินิจฉัยว่า บริษัท โฮปเวลล์ฯ ได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญาเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๑ ถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการเสนอข้อพิพาทแล้ว การยื่นข้อพิพาทต่อสถาบันอนุญาโตตุลาการเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ จึงเกินกว่ากำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ตามนัยมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่เมื่อมีการอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ได้วินิจฉัยสอดคล้องกับแนวมติที่ประชุมใหญ่ดังกล่าวว่า เมื่อข้อพิพาทได้เกิดขึ้นก่อนที่ศาลปกครองเปิดทำการ การนับอายุความการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการ คือ วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ และต้องนับอายุความตามบทบัญญัติที่ใช้บังคับในขณะที่ทำการพิจารณาคดี กล่าวคือ

^๒ ความในมาตรา ๕๑ เดิม แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑

ภายในห้าปีนับแต่วันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ เมื่อบริษัท โฮปเวลล์ฯ ยื่นคำเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ จึงเป็นข้อพิพาทที่เสนอต่ออนุญาโตตุลาการภายในระยะเวลาโดยชอบแล้ว ข้ออุทธรณ์ของบริษัท โฮปเวลล์ฯ จึงรับฟังได้ และศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาในเนื้อหาของคดีแล้ว เห็นว่ากระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยผิดสัญญาต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่บริษัท โฮปเวลล์ฯ ตามที่อนุญาโตตุลาการมีคำวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่เห็นด้วยได้ยื่นคำขอพิจารณาใหม่คดีโฮปเวลล์ ครั้งที่ ๑ แต่ศาลปกครองไม่รับคำขอพิจารณาใหม่ครั้งนี้ไว้พิจารณาเนื่องจากไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๑) และ(๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ หลังจากนั้นกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ร้องขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติที่ประชุมใหญ่ ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่องการนับระยะเวลาการฟ้องคดี กรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ โดยให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไปถือเป็นการออกระเบียบและการออกระเบียบดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยถือเป็นเหตุที่ยกขึ้นกล่าวอ้างขอพิจารณาคดีโฮปเวลล์ ใหม่ ครั้งที่ ๒ และได้มีการพิจารณาคดีนี้ใหม่โดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยที่ประชุมใหญ่เสียงข้างมากเห็นว่าคำขอพิจารณาคดีใหม่ (คดีโฮปเวลล์) ของกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยเข้าตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขอบที่จะขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ได้ เนื่องจากคดีโฮปเวลล์เป็นคดีที่มีประชาชนและสื่อมวลชนสนใจติดตามข่าวและมีทุนทรัพย์สูง คำพิพากษาเดิมรัฐต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บริษัท โฮปเวลล์ฯ จำนวนมาก การรับคำขอพิจารณาใหม่ครั้งนี้จึงเป็นเรื่องที่น่าศึกษาว่ากระบวนการพิจารณาในคดีนี้เป็นไปตามหลักนิติธรรมหรือไม่อย่างไร และคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีผลย้อนหลังถึงคำพิพากษาคดีโฮปเวลล์ที่ถึงสุดไปแล้วหรือไม่อย่างไร

๒) หลักนิติธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดี

ในส่วนของการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมนั้น ยังคงมีความไม่ชัดเจนว่าหลักนิติธรรมมีความหมายและขอบเขตกว้างขวางเพียงใด และผูกพันตุลาการในการปฏิบัติหน้าที่อย่างไรและเพียงใด ทั้งนี้ ไม่ปรากฏหลักการ และนิยามความหมายไว้ในกฎหมาย

ฉบับใด คงมีเพียงแต่รัฐธรรมนูญเท่านั้นที่บัญญัติไว้เป็นหลักการว่ารัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม^๓ โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติความหมายของคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้อย่างชัดเจน การพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมจึงต้องอาศัยการตีความเทียบเคียงจากหลักวิชาการของต่างประเทศ รวมทั้งหลักการหรือแนวบรรทัดฐานที่เคยมีการพิพากษาคดีและได้รับการยอมรับกันโดยทั่วไปเป็นสำคัญสำหรับความหมายของคำว่า “หลักนิติธรรม” นั้นจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในส่วนของการพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมนั้นย่อมผูกพันองค์กรใช้อำนาจไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรใช้อำนาจดังกล่าวต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ปัญหาคือหลักนิติธรรมในฐานะที่เป็นเกณฑ์มีความหมายและขอบเขตเพียงใดนั้น คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรมในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติได้ให้ความหมายหลักนิติธรรมว่าหมายถึงหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืนขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยอาจจำแนกได้ ๒ ประการคือ ๑. หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ ๒. หลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง

หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใดๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายนี้จะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรมย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

สาระสำคัญของหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด ได้แก่

๑. หลักความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ
๒. กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป
๓. กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ
๔. เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้
๕. ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องมีสิทธิในการต่อสู้คดี
๖. กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ
๗. บุคคลจะถูกลงโทษทางอาญาซ้ำในการกระทำเดียวกันไม่ได้
๘. บุคคลมีสิทธิที่จะไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองอันอาจทำให้ต้องรับผิดทางอาญา
๙. กฎหมายจะยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้นไม่ได้

^๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง

หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือหลักนิติธรรมในความหมายแคบเป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ดังนั้นหากกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใดๆ ที่ฝ่าฝืน ชัด หรือแย้งกับหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดดังกล่าวย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

หลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง หมายถึงลักษณะที่ดีของกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใดๆ หรือที่อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าอุดมคติของกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม โดยรัฐต้องเคารพ ยึดถือ และปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมโดยทั่วไป หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะมีลักษณะและสาระสำคัญไม่ครบถ้วนตามหลักนิติธรรมโดยทั่วไปดังกล่าว กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำนั้นยังใช้บังคับได้อยู่ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด สาระสำคัญของหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง ได้แก่

๑. กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน
๒. กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเอง
๓. กฎหมายที่ดีต้องมีเหตุผล
๔. กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม
๕. กฎหมายที่ดีต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน
๖. กฎหมายที่ดีต้องทันสมัย และสามารถรับรองความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรมและเทคโนโลยี
๗. กฎหมายที่ดีต้องบัญญัติโดยองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายและตามกระบวนการที่กฎหมายบัญญัติไว้
๘. กฎหมายที่ดีต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายหรือกระทบสิทธิ หน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคล
๙. กฎหมายที่ดีต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิด
๑๐. กฎหมายที่ดีต้องมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพและประชาชนต้องได้รับการส่งเสริมให้มีความรู้ความเข้าใจและเคารพในกฎหมายและหลักนิติธรรม
๑๑. กระบวนการนิติบัญญัติที่ดีต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้
๑๒. กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์
๑๓. กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก ไม่ชักช้า ด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม
๑๔. กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องส่งเสริมให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก
๑๕. นักกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่

๑๖. นักกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมที่ต้องซื่อสัตย์สุจริต ยึดหลักคุณธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรม^๕

ความสำคัญของหลักนิติธรรม ในโลกสมัยใหม่ให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรมเป็นอย่างมากโดย องค์การสหประชาชาติได้กำหนดหลักเกณฑ์ตัวชี้วัดของการบริหารงานยุติธรรมของศาล (The United Nations Rule of Law Indicators) ประกอบด้วย

- ๑) ความเชื่อมั่นจากสังคม (Public Trust)
- ๒) การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (Access to Justices)
- ๓) ความสามารถบรรลุเป้าหมาย (Strategic Capacity)
- ๔) การยึดถือเป้าหมายโดยมีความรับผิดชอบร่วมกัน (Accountability)
- ๕) ความมีอิสระของศาล (Independence)
- ๖) ความโปร่งใส (Transparency)
- ๗) ความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์ (Material Resources)
- ๘) การพัฒนาทรัพยากรบุคคล (Human Resources)
- ๙) การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ (Administrative Efficiency)^๕

สำหรับหลักนิติรัฐตามรัฐธรรมนูญและกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทย ที่สำคัญได้แก่ หลักการเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Supremacy of the Constitution) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงสุดเหนือกฎหมายอื่นใดที่เป็นกฎหมายในลำดับรองลงไปตามหลักรัฐธรรมนูญนิยม ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญมีผลสำคัญ ๒ ประการ คือ ประการแรก กฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ ประการที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำได้ยากโดยต้องใช้วิธีการพิเศษยิ่งกว่าการแก้กฎหมายอื่นๆ ลักษณะสำคัญของรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศจึงมีผล ๓ นัย คือ นัยแรก รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับสูงสุดซึ่งสูงกว่ากฎหมายอื่นทั้งหลาย นัยที่สอง เป็นแหล่งที่ทำให้เกิดกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ ของประเทศ นัยที่สาม กฎหมายอื่นจะต้องถูกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ^๖

^๕ คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ คณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรม, *หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมาย สาระสำคัญและผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม*, กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด เจริญรัฐการพิมพ์, น. ๑-๑๐.

^๕ ดร.ปัญญา อุดชาชน, *หลักนิติธรรม : คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ไทย - เยอรมนี*, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน ๒๕๖๕, น. ๕๑.

^๖ ดร.สุรพล ศรีวิทยา และคณะ, *รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรภาคีรัฐตามหลักนิติธรรมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐*, กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธนาเพรส จำกัด, ๒๕๕๘, น. ๑๙.

โจเซฟ เรซ (Joseph Raz) เสนอในปี ค.ศ. ๑๙๗๗ ว่าหลักนิติธรรม หากเป็นเพียงการปกครอง โดยกฎหมายก็ไม่มี ความหมาย แต่ต้องมีหลักทั่วไปเกี่ยวกับแนวคิดพื้นฐานบางอย่าง และเห็นว่าหลักนิติธรรมอย่างน้อยต้องประกอบด้วย หลักการต่อไปนี้^๗

- (๑) บทกฎหมายจะต้องไม่ใช่บังคับย้อนหลัง และต้องเปิดเผยและชัดเจน
- (๒) กฎหมายจะต้องมีความมั่นคงตามควร
- (๓) บทกฎหมายจะต้องเป็นไปตามแนวทางของหลักทั่วไปที่เปิดเผย มั่นคง และชัดเจน
- (๔) ความอิสระขององค์กรตุลาการจะต้องมีการคุ้มครอง
- (๕) มีกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรม (natural justice ตามแนวของกฎหมายอังกฤษ อีกนัยหนึ่งก็คือ due process of law นั่นเอง)
- (๖) ศาลจะต้องมีอำนาจตรวจสอบทางกฎหมาย (review) ถึงความชอบด้วยกฎหมายของบทกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นหรือของการกระทำต่างๆของฝ่ายปกครอง
- (๗) บุคคลต้องสามารถนำคดีเข้าสู่ศาลได้โดยง่าย โดยไม่ควรมีพิธีการยุ่งยากเกินควร ตลอดจนค่าใช้จ่ายไม่มากเกินไป และระยะเวลาพิจารณาคดีไม่นานเกินไป
- (๘) องค์กรป้องกันอาชญากรรมไม่ควรมีดุลพินิจที่ปิดเบือนกฎหมาย

๓) หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขอพิจารณาคดีใหม่

ในการขอพิจารณาคดีใหม่ของคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกนั้น ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในกรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดแล้ว คู่กรณีย่อมต้องผูกพันตามผลแห่งคำพิพากษาของศาล และมีการบังคับการให้เป็นไปตามผลแห่งคำพิพากษาของศาลนั้น ซึ่งคู่กรณีอาจมีการปฏิบัติตามคำพิพากษาเอง หรือถูกศาลบังคับให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาแล้วแต่กรณี แต่หากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ฝ่าฝืนละเลยไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือปฏิบัติล่าช้าโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ก็อาจถูกลงโทษปรับทางปกครองได้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้วก็ตาม อาจมีการรอกการบังคับคดีไว้ หากคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกยื่นคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ และศาลรับคำขอพิจารณาคดีใหม่ไว้พิจารณาตามมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในเรื่องเนื้อหาและระยะเวลาที่กำหนดให้ยื่น สำหรับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ประการแรก ต้องเป็นคดีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในประเด็นเนื้อหาแห่งคดีแล้ว ประการที่สอง ต้องเป็นคู่กรณีในคดีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกระทบจากผลแห่งคดีนั้น ประการที่สาม มีกรณีหนึ่งกรณีใด คือ (๑) ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดหรือมีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ (๒) คู่กรณี

^๗ Joseph Raz, "The Rule of Law and Its Virtue", ๑๙๘-๒๐๒ Law Quarterly Review ๒๐๕ (๑๙๗๗), อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์, นิติรัฐ นิติธรรม, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : ๒๕๕๓, น. ๑๐๐- ๑๐๑.

ที่แท้จริงหรือบุคคลภายนอกนั้นมิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี หรือได้เข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา (๓) มีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม (๔) คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น^๘

สำหรับการขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ของไทยมีลักษณะใกล้เคียงกับของต่างประเทศ เช่น ในประเทศฝรั่งเศส การขอให้พิจารณาคดีใหม่กรณีที่มีคำพิพากษาในคดีปกครองแล้ว มีหลักเกณฑ์ ๓ กรณี ดังต่อไปนี้

- (๑) กรณีการพิจารณาพิพากษาที่เกิดจากการรับฟังพยานหลักฐานที่ผิดพลาด
- (๒) กรณีคำพิพากษาผิดพลาดอันเกิดจากการรับฟังพยานหลักฐานสำคัญของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง
- (๓) กรณีการทำคำพิพากษาที่ไม่เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองในส่วนที่ว่าด้วยองค์คณะที่ทำคำพิพากษา การจัดให้มีการนั่งพิจารณา รวมทั้งรูปแบบและขั้นตอนของการมีคำพิพากษา^๙

ส่วนในประเทศสเปนจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างเคร่งครัด และถือเป็นกระบวนการพิจารณาที่เป็นข้อยกเว้นของหลักที่ว่า “คำพิพากษาของศาลที่ถึงที่สุดแล้วย่อมเป็นเด็ดขาดไม่อาจโต้แย้งได้อีก” หรือหลัก Res Judicata ทั้งนี้ การขอพิจารณาคดีใหม่จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. ๑๙๙๘ มีสาระสำคัญดังนี้

๑. การขอให้พิจารณาคดีใหม่สำหรับคำพิพากษาถึงที่สุด กระทำได้ต่อเมื่อ
 - a) ภายหลังจากที่ศาลได้พิพากษาคดีแล้ว มีการพบพยานหลักฐานใหม่อันจะมีผลให้การวินิจฉัยชี้ขาดของศาลเปลี่ยนแปลงไปและการที่ไม่ได้แสดงพยานหลักฐานนี้ในระหว่างการพิจารณาคดีเกิดจากเหตุสุดวิสัยหรือเป็นเพราะผู้ที่ทำพยานหลักฐานนั้นได้กระทำการเพื่อไม่ให้อีกฝ่ายแสดงพยานหลักฐานนั้น
 - b) การที่ศาลรับฟังพยานเอกสารโดยไม่ได้อีกโอกาสคู่กรณีอีกฝ่ายได้ทราบถึงพยานหลักฐานดังกล่าว หรือเป็นเอกสารที่มีข้อผิดพลาด หรือศาลไม่ทราบถึงข้อผิดพลาดนั้นในขณะที่ทำคำพิพากษาหรือทราบภายหลังจากศาลมีคำพิพากษาแล้ว
 - c) คำพิพากษานั้นอาศัยพยานหลักฐานอันเป็นเท็จและเป็นพยานหลักฐานที่มีความสำคัญต่อการพิพากษาคดี
 - d) คำพิพากษานั้นมีการรับสินบน การข่มขู่ การฉ้อฉล การกระทำที่รุนแรง หรือด้วยวิธีการ อื่นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย^{๑๐}

^๘ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง

^๙ มาตรา R. ๘๓๕-๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (CJA)

๔) เนื้อเรื่อง

๔.๑ คดีนี้สืบเนื่องมาจากกรณีที่กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ทำสัญญาสัมปทานระบบการขนส่งทางรถไฟและถนนยกระดับในกรุงเทพมหานครและการใช้ประโยชน์จากที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยกับบริษัท โฮปเวลล์ (ประเทศไทย) จำกัด เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ และแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๔ กำหนดให้สัญญามีผลใช้บังคับวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๓๔ มีกำหนด ๓๐ ปี นับแต่วันที่สัญญามีผลบังคับ โดยสัญญากำหนดให้ มีการดำเนินการโครงการฯ ระยะที่ ๑ ช่วงยมราช-ดอนเมือง ระยะทางรวมประมาณ ๑๘.๘ กิโลเมตร กำหนดเวลาก่อสร้าง ๔ ปี (๖ ธันวาคม ๒๕๓๔ - ๕ ธันวาคม ๒๕๓๘) ระยะที่ ๒ ช่วงยมราช - หัวลำโพง - หัวหมาก และมีกษัตริย์ - แม่น้ำ ระยะทางรวมประมาณ ๑๘.๕ กิโลเมตร กำหนดเวลาก่อสร้าง ๔ ปี (๖ ธันวาคม ๒๕๓๕ - ๕ ธันวาคม ๒๕๓๙) ระยะที่ ๓ ช่วงดอนเมือง - รังสิต ระยะทางรวม ๗ กิโลเมตร กำหนดเวลาก่อสร้าง ๔ ปี (๖ ธันวาคม ๒๕๓๖ - ๕ ธันวาคม ๒๕๔๐) ระยะที่ ๔ ช่วงหัวลำโพง - วงเวียนใหญ่ และยมราช - บางกอกน้อย (ธนบุรี) ระยะทางรวมประมาณ ๕.๗ กิโลเมตร กำหนดเวลาก่อสร้าง ๔ ปี (๖ ธันวาคม ๒๕๓๗ - ๕ ธันวาคม ๒๕๔๑) ระยะที่ ๕ ช่วงวงเวียนใหญ่ - โพธิ์นิมิตร และตลิ่งชัน - บางกอกน้อย (ธนบุรี) ระยะทางรวมประมาณ ๙.๑ กิโลเมตร กำหนดเวลาก่อสร้าง ๔ ปี (๖ ธันวาคม ๒๕๓๘ - ๕ ธันวาคม ๒๕๔๒) รวมระยะทางที่เป็นรถไฟยกระดับ ๖๐.๑ กิโลเมตร และที่เป็นถนนยกระดับ (Tollway) ๕๕.๘ กิโลเมตร หลังจากสัญญามีผลใช้บังคับแล้ว บริษัท โฮปเวลล์ฯ ดำเนินการก่อสร้างได้ผลงานตามโครงการต่ำกว่าเกณฑ์และงานล่าช้ามาก เหลือระยะเวลาทำงานอีกไม่ถึง ๒ ปี แต่บริษัท โฮปเวลล์ฯ ทำงานทั้งโครงการได้เพียงร้อยละ ๑๐ กว่าเท่านั้น ซึ่งคาดหมายได้ว่าจะดำเนินการไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาสัญญา และมีผลกระทบต่อแผนงานโครงการแก้ไขปัญหาการจราจรโดยรวมของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงได้บอกเลิกสัญญากับบริษัท โฮปเวลล์ฯ เมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๑ บริษัท โฮปเวลล์ฯ เห็นว่า กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยปฏิบัติผิดสัญญาต้องรับผิดชอบค่าเสียหายแก่บริษัท โฮปเวลล์ฯ ในวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ บริษัท โฮปเวลล์ฯ จึงได้ยื่นคำเสนอข้อพิพาทต่อสถาบันอนุญาโตตุลาการ เป็นข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๑๑๙/๒๕๔๗ โดยอ้างว่า การบอกเลิกสัญญาของกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้ได้รับความเสียหาย ต่อมากระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ยื่นเรื่องต่ออนุญาโตตุลาการเช่นกัน เป็นข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๔๔/๒๕๕๐ ซึ่งคณะอนุญาโตตุลาการกำหนดประเด็นพิพาท ๓ ประเด็น คือ ๑. กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยผิดสัญญาหรือไม่ ๒. กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยบอกเลิกสัญญาชอบหรือไม่ ๓. กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยเสียหายหรือไม่ คณะอนุญาโตตุลาการ

^{๑๑} พชราภรณ์ ศิริวิมลกุล, *หลักกฎหมายมหาชน ประจำเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ : ลำดับที่ ๓ เรื่อง การขอพิจารณาคดีใหม่ในประเทศสเปน*, สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง.

พิจารณาแล้ว ยกข้อเสนอข้อพิพาทของกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นข้อพิพาท หมายเลขแดงที่ ๗๐/๒๕๕๑ ส่วนข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๑๑๙/๒๕๔๗ ของ บริษัท โฮปเวลล์ฯ คณะอนุญาโตตุลาการกำหนดประเด็นพิพาท ๔ ประเด็น คือ ๑. บริษัท โฮปเวลล์ฯ เสนอให้ระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการได้หรือไม่ ๒. สิทธิเสนอให้ระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการของ บริษัท โฮปเวลล์ฯ พ้นกำหนดเวลาตามกฎหมายหรือไม่ ๓. สัญญาสัมปทานเล็กกันโดยปริยายหรือโดยข้อกฎหมายหรือไม่ ๔. บริษัท โฮปเวลล์ฯ และกระทรวงคมนาคมกับการรถไฟแห่งประเทศไทยกลับคืนสู่ฐานะเดิมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๙๑ หรือไม่ เพียงใด โดยคณะอนุญาโตตุลาการ ได้วินิจฉัยชี้ขาดเป็นข้อพิพาทหมายเลขแดงที่ ๖๔/๒๕๕๑ ให้กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทย ร่วมกันหรือแทนกันใช้เงินค่าตอบแทนที่บริษัท โฮปเวลล์ฯ ชำระให้แก่กระทรวงคมนาคม และการรถไฟแห่งประเทศไทย จำนวน ๒,๘๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี คืบหนังสือค้ำประกัน คืบค่าธรรมเนียมการออกหนังสือค้ำประกัน จำนวน ๓๘,๗๔๙,๘๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี และใช้เงินในการก่อสร้างโครงการ จำนวน ๙,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี^{๑๑}

๔.๒ กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นอ้างว่า คำวินิจฉัยของคณะอนุญาโตตุลาการเป็นคำวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญา กระทำโดยไม่มีอำนาจ เป็นการวินิจฉัยเกินขอบเขตแห่งข้อตกลงในการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าว บริษัท โฮปเวลล์ฯ ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเช่นกัน โดยอ้างว่า เมื่อคณะอนุญาโตตุลาการได้วินิจฉัยชี้ขาดให้กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยใช้เงินและชำระหนี้ให้แก่ บริษัท โฮปเวลล์ฯ แล้ว แต่กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่ปฏิบัติตาม จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้บังคับตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ

๔.๓ ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ในประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่าศาลต้องเพิกถอนหรือปฏิเสธการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ สถาบันอนุญาโตตุลาการ สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม ข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๑๑๙/๒๕๔๗ ข้อพิพาทหมายเลขแดงที่ ๖๔/๒๕๕๑ ตามคำขอของคู่กรณีหรือไม่ เห็นว่า เมื่อคำนวณระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นวันที่ บริษัท โฮปเวลล์ฯ ได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญาพิพาทและยื่นเรื่องต่ออนุญาโตตุลาการเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ พ้นกำหนดระยะเวลา ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ การที่อนุญาโตตุลาการรับข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๑๑๙/๒๕๔๗ และมีคำชี้ขาดตามข้อพิพาทหมายเลขแดงที่ ๖๔/๒๕๕๑ จึงไม่ชอบตามข้อ ๔๐ วรรคสาม

^{๑๑} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ. ๕๑๐ - ๕๑๒/ ๒๕๕๗ หมายเลขแดงที่ อ. ๒๒๑ - ๒๒๓/๒๕๖๒, น. ๑ - ๑๑.

(๒) (ข) และมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาตอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ศาลจึงมีอำนาจเพิกถอนและปฏิเสธรการบังคับตามคำวินิจฉัยดังกล่าว ส่วนประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่าศาลต้องเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาตอุตสาหกรรม สถาบันอนุญาตอุตสาหกรรมสำนักกระงับข้อพิพาทสำนักงานศาลยุติธรรมข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๔๔/๒๕๕๐ ข้อพิพาทหมายเลขแดงที่ ๗๐/๒๕๕๑ ตามคำขอของกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยหรือไม่ เห็นว่า ข้อพิพาทดังกล่าวมีมูลเหตุจากสัญญาสัมปทาน และมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดขึ้นในวันที่ บริษัท โอบเวลล์ฯ ได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญาเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นวันที่กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยได้รู้ถึงเหตุแห่งการเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาตอุตสาหกรรม คือ การที่กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยมีหนังสือลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๑ บอกเลิกสัญญา และครบกำหนดระยะเวลายื่นข้อเรียกร้องตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ในวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๖ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่ากระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยยื่นข้อเรียกร้องแย้งเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๘ จึงเกินกำหนดระยะเวลาตามบทบัญญัติดังกล่าว ศาลจึงมีอำนาจเพิกถอนคำวินิจฉัยของอนุญาตอุตสาหกรรมดังกล่าวได้ ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาตอุตสาหกรรมในข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๑๑๙/๒๕๔๗ ข้อพิพาทหมายเลขแดงที่ ๖๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ ทั้งหมด และเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาตอุตสาหกรรมในข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๔๔/๒๕๕๐ ข้อพิพาทหมายเลขแดงที่ ๗๐/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๑ ทั้งหมด และมีคำสั่งปฏิเสธไม่รับบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาตอุตสาหกรรมในข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๑๑๙/๒๕๔๗ ข้อพิพาทหมายเลขแดงที่ ๖๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑

๔.๔ บริษัท โอบเวลล์ฯ ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด และต่อมาศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ ๔๑๐ - ๔๑๒/๒๕๕๗ หมายเลขแดงที่ ๒๒๑ - ๒๒๗/๒๕๖๒ โดยวินิจฉัยว่า ในประเด็นเรื่องระยะเวลาการยื่นข้อเรียกร้อง เห็นว่า เมื่อกระทรวงคมนาคมมีหนังสือ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๑ บอกเลิกสัญญาพิพาทกับบริษัท โอบเวลล์ฯ เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๑ ซึ่งถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่บริษัท โอบเวลล์ฯ รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ประกอบกับไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายและข้อกำหนดในสัญญาพิพาทกำหนดเรื่องระยะเวลาการยื่นข้อเรียกร้องต่ออนุญาตอุตสาหกรรมไว้เฉพาะ และเป็นการฟ้องคดีที่เกิดก่อนวันที่ศาลปกครองเปิดทำการในวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ การนับอายุความจึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการ ดังนั้น การยื่นข้อเรียกร้องเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ จึงเป็นการยื่นภายในระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สำหรับในประเด็นเนื้อหาของคดีที่พิพาททุกประเด็น ได้วินิจฉัยว่า คำชี้ขาดของอนุญาตอุตสาหกรรมไม่ขัดหรือฝ่าฝืนต่อบทกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกคำร้องของกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทย

และให้บังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๑๑๙/๒๕๔๗ ข้อพิพาทหมายเลขแดงที่ ๖๔/๒๕๕๑ โดยให้กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยปฏิบัติ ตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในกำหนด ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่คดี ถึงที่สุด

๕. การขอพิจารณาคดีใหม่คดีโฮปเวลล์ ครั้งที่ ๑

กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยยื่นคำขอพิจารณาคดีใหม่ ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๒

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้ว มีคำสั่งไม่รับคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ไว้พิจารณา โดยวินิจฉัย มีสาระสำคัญสรุปได้ว่า ๑) ข้อเท็จจริงที่กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยโต้แย้งมานั้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องระยะเวลาการใช้สิทธิเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการ เรื่องการเลิกกันของสัญญาที่ พิพาท และเรื่องการกลับคืนสู่ฐานะเดิมของกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยกับ บริษัท โฮปเวลล์ฯ มีลักษณะเป็นการโต้แย้งดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานและผลคำพิพากษาของศาล ปกครองสูงสุด ๒) กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดไม่ได้ยื่นสำนวนให้ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยในประเด็น เนื้อหาแห่งคดี แต่กลับวินิจฉัยเสียเองถือว่าเป็นข้อบกพร่องในกระบวนการยุติธรรมนั้น ศาลปกครอง ชั้นต้นวินิจฉัยว่าเป็นดุลพินิจของศาลปกครองสูงสุดที่จะวินิจฉัยข้อพิพาทตามคำอุทธรณ์ได้เอง ไม่มีบท กฎหมายที่บังคับให้ศาลปกครองสูงสุดต้องส่งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ยังมิได้ปฏิบัติตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองกลับไปให้พิจารณาพิพากษาใหม่ทุกกรณี และคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยแล้วว่า คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณา พิพากษาชี้ขาดคดีต่อไปได้ เพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาพิพากษาคดี ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นสมควร พิจารณาพิพากษาในประเด็นเนื้อหาแห่งคดี ปรากฏตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๒๑-๒๒๓/๒๕๖๒ หน้าที่ ๑๐๔ จึงไม่ถือว่ามีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม ๓) กรณีข้อโต้แย้งเรื่องความสามารถของ บริษัท โฮปเวลล์ฯ ในขณะที่ เข้าทำสัญญาว่าเป็นการดำเนินการของคนต่างด้าวนั้น ก็ไม่ได้เป็นเอกสารหลักฐานที่ปรากฏขึ้นใหม่อันมี ผลให้ข้อเท็จจริงที่ฟังยุติไปแล้วเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ คำขอให้พิจารณาคดีใหม่ (ครั้งที่ ๑) จึงไม่เข้า หลักเกณฑ์ตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) ประกอบวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครอง ชั้นต้นดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด ต่อมาศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วมีคำสั่งที่ ๒๔๑-๒๔๓/๒๕๖๓ ยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น^{๑๒}

^{๑๒} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คดีคำร้องที่ ๓๒๗ - ๓๒๙/๒๕๖๒ คำสั่งที่ ๒๔๑ - ๒๔๓/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๓

ข้อสังเกตประการที่หนึ่ง

การขอพิจารณาคดีใหม่ของกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยครั้งที่ ๑ ในประเด็นข้อโต้แย้งของผู้ขอที่ว่า ศาลปกครองชั้นต้นยังมีได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี เมื่อคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การยื่นข้อเรียกร้องเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ เป็นการยื่นภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีโดยไม่ได้ยื่นสำนวนไปให้ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัย เป็นกรณีที่มีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม ตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า หากศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าคดีไม่ขาดอายุความแล้ว สมควรมีคำพิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้น เพื่อให้พิพากษาใหม่ในเนื้อหาคดี การที่ศาลปกครองสูงสุดไม่ยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแล้วส่งสำนวนคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้พิพากษาใหม่ในเนื้อหาคดี แต่กลับวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีและมีคำพิพากษาเองนั้น เป็นการพิจารณาที่ขัดต่อหลักเกณฑ์ของการพิจารณาคดีใน ๒ ชั้นศาล และขัดต่อหลักนิติธรรมที่กำหนดหลักการไว้ว่ากระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์^{๑๓} แม้คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้อ้างเหตุผลที่วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี โดยเห็นว่า ก่อนที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาดังกล่าว ได้มีการดำเนินการในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงและได้ชี้แจงโต้แย้งแล้ว คดีจึงมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีต่อไปได้ ดังนั้น เพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาพิพากษาคดี ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นสมควรพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปในประเด็นเนื้อหาแห่งคดี^{๑๔} และในชั้นการพิจารณาคำขอพิจารณาคดีใหม่ของกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยครั้งที่ ๑ ได้วินิจฉัยยืนยันว่าเป็นอำนาจดุลพินิจของศาลปกครองสูงสุดตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) ที่กำหนดให้อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นโดยศาลปกครองสูงสุด ให้รวมถึงเมื่อคดีปรากฏเหตุที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาและคำสั่ง และศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามีเหตุอันสมควร ให้มีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น แล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ ดังนั้น ศาลปกครองสูงสุดจึงมีอำนาจดุลพินิจที่จะวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีเอง เมื่อข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีได้ และเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาคดี โดยไม่ยื่นสำนวนไปให้ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัย^{๑๕}

^{๑๓} คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ คณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรม, อ้างแล้ว, น. ๓.

^{๑๔} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ. ๕๑๐- ๕๑๒/ ๒๕๕๗ หมายเลขแดงที่ อ. ๒๒๑- ๒๒๓/ ๒๕๖๒, น. ๑๑๓.

^{๑๕} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำร้องที่ ๓๒๗- ๓๒๘/๒๕๖๒ คำสั่งที่ ๒๕๑ - ๒๕๓/๒๕๖๓.

ในประเด็นนี้เห็นว่า แม้เป็นอำนาจดุลพินิจของศาลปกครองสูงสุดที่จะไม่ย่อนำมาขึ้นศาลปกครองชั้นต้นไปพิจารณาพิพากษาคดีก็ตาม แต่การใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าวต้องมีเหตุผลอันสมควร และควรหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจเกินขอบเขตที่เหมาะสม และขัดต่อหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจของตุลาการในการทบทวนคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นตามลำดับชั้นศาล เนื่องจากในระบบการพิจารณาของศาลปกครองนั้น เป็นระบบการพิจารณาในสองชั้นศาล ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ตามมาตรา ๑๙๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐^{๑๖} และกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองรับรองไว้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง^{๑๗} อีกทั้ง ตามมาตรา ๑๑ (๔) บัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และตามมาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง (๖) ยังบัญญัติให้คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครองอย่างน้อยต้องระบุคำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี เมื่อคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยเพียงเงื่อนไขการฟ้องคดี โดยยังมีคำวินิจฉัยในประเด็นเนื้อหาแห่งคดีแต่อย่างใด คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง (๖) ศาลปกครองสูงสุดจึงสมควรที่จะยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและส่งให้ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยในประเด็นเนื้อหาแห่งคดีให้เป็นไปตามนัยมาตราดังกล่าว นอกจากนั้นยังเป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดทำหน้าที่วินิจฉัยคดีในเนื้อหาแห่งคดีเสมือนมีฐานะเป็นศาลปกครองชั้นต้น ในขณะที่คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดมีผลเป็นอันถึงที่สุด จึงเท่ากับเป็นการวินิจฉัยคดีในชั้นศาลเดียวที่คู่กรณีไม่อาจอุทธรณ์คำพิพากษาในเนื้อหาแห่งคดีเพื่อให้มีการตรวจสอบทบทวนได้ ซึ่งวัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์มีไว้เพื่อที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การอุทธรณ์และการฎีกาจึงเป็นการเปิดโอกาสให้มีการแก้ไขความไม่ถูกต้องที่อาจเกิดขึ้นในการพิจารณาคดีได้ และเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจของศาลชั้นต้น (Supervisory Power) ศาลที่ทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดและศาลอุทธรณ์จึงเป็นศาลที่ใช้อำนาจทบทวนแก้ไข (Judicial Review) ซึ่งการแก้ไขได้แก่ การแก้ไขความไม่ถูกต้องในเนื้อหาของคำพิพากษา รวมถึงการแก้ไขคำวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาที่ไม่ถูกต้องด้วย^{๑๘} และหลักการพิจารณาของศาลที่หากคู่ความไม่พอใจในคำพิพากษาไม่ว่าจะเป็นในเนื้อหาของคำพิพากษาหรือในการพิจารณาของศาลชั้นต้น โดยปกติแล้วคู่ความจะมีสิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งอีกอย่างน้อยครั้งหนึ่งตามหลัก Le Double degré de jurisdiction ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลต่างกันที่อยู่ในลำดับที่สูงกว่าได้มีโอกาสทบทวนคำพิพากษาของศาลล่างเพื่อเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลกัน

^{๑๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๙๗ วรรคสอง บัญญัติว่า ให้มีศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น

^{๑๗} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๗ บัญญัติว่า ศาลปกครองแบ่งออกเป็นสองชั้น คือ (๑) ศาลปกครองสูงสุด (๒) ศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่ (ก) ศาลปกครองกลาง (ข) ศาลปกครองในภูมิภาค

^{๑๘} ชาญณรงค์ ปราณีจิตติ และคณะ, *การวิจัยเพื่อหาวิธีลดปริมาณคดีที่มาสู่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา*, ๒๕๕๕, น. ๘-๑๐, อ้างใน วีระยุทธ เหลืองประเสริฐ, *การอุทธรณ์ฎีกาในปัญหาข้อกฎหมาย*, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๕๒), น. ๗-๘.

องค์การตุลาการ^{๑๙} ดังนั้น เมื่อคู่กรณีไม่พอใจในคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ไม่ว่าจะเป็นอย่างใด เนื้อหาของคำพิพากษาหรือในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล จึงชอบที่จะมีการตรวจสอบโดย ๒ ชั้นศาล ซึ่งกรอบการตรวจสอบทบทวนคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ควรอยู่เฉพาะในประเด็นที่ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยในคำพิพากษานั้น เว้นแต่เป็นกรณีที่เป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลปกครองสูงสุดยกขึ้นวินิจฉัย แล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งก็ได้ ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๙๒ หรือเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยในเนื้อหาคดีแล้ว แต่ไม่ครบถ้วน หากจะย้อนสำนวนกลับไปให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาพิพากษาใหม่ อาจทำให้คดีล่าช้า ประกอบกับผลของคดีไม่เปลี่ยนแปลงไป จึงควรขึงน้ำหนักระหว่างความล่าช้ากับหลักความยุติธรรมและหลักการเคารพและปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมถึงความเชื่อมั่นในระบบการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายตามลำดับชั้นศาลตามหลักนิติธรรม และเนื่องจากคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับอนุญาโตตุลาการ โดยคู่กรณีฝ่ายหนึ่งมีคำร้องขอให้บังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ส่วนคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งมีคำร้องขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง โดยหากศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งหรือคำพิพากษาตรงกับคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการแล้ว คดีต้องห้ามมิให้อุทธรณ์ตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เว้นแต่ (๑) การยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดนั้นจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (๒) คำสั่งหรือคำพิพากษานั้นฝ่าฝืนต่อบทกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน (๓) ผู้พิพากษาหรือตุลาการซึ่งพิจารณาคดีนั้นได้ทำความเห็นแย้งไว้ในคำพิพากษา ทั้งนี้ การอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลตามพระราชบัญญัตินี้ให้อุทธรณ์ต่อศาลฎีกาหรือศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีดังกล่าวเป็นเหตุให้คดีถึงที่สุดจึงเท่ากับเป็นการตัดสิทธิอุทธรณ์ของคู่กรณีที่ไม่เห็นด้วยโดยปริยาย ถือได้ว่าไม่เปิดโอกาสให้กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยมีสิทธิอุทธรณ์ในเนื้อหาแห่งคดีคดีต่อศาลปกครองสูงสุด จึงอาจเป็นการไม่ยุติธรรม และหากศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในเนื้อหาคดีแล้วก็เท่ากับว่าคดีนี้มีระบบการตรวจสอบเพียงศาลชั้นเดียว ซึ่งเป็นการตัดอำนาจศาลปกครองชั้นต้น และขัดกับหลักการพิจารณาคดีตามลำดับชั้นศาล จึงควรมีการพิจารณาคดีนี้อย่างรอบคอบ โดยศาลปกครองชั้นต้นเป็นลำดับแรก อีกทั้งคดีนี้เป็นคดีที่มีทุนทรัพย์สูง และเกี่ยวพันกับผลประโยชน์ของรัฐ รวมทั้งมีประชาชนและสื่อมวลชนให้ความสนใจติดตามผลการพิจารณา จึงเห็นว่สมควรที่ประธานศาลปกครองสูงสุดจะนำคดีนี้เข้าที่ประชุมใหญ่เพื่อพิจารณาวินิจฉัยในคดี ตามข้อ ๙๒ ของระเบียบที่ประชุมใหญ่ดังกล่าว

^{๑๙} วีระยุทธ, เพ็ญอ้าง, น. ๑๑.

แต่อย่างไรก็ตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดยังมีแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกันเป็น ๒ แนวกล่าวคือ คดีที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง เนื่องจากเหตุที่คดีไม่อยู่ในเงื่อนไขการรับคำฟ้องพิจารณาโดยยังไม่ได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี ต่อมามีการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้ววินิจฉัยว่าคดีอยู่ในเงื่อนไขที่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ แต่เมื่อศาลปกครองชั้นต้นยังไม่ได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี เป็นกรณีที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาและคำสั่งตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) จึงพิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและให้ส่งสำนวนคดีขึ้นไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อมีคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่ตามรูปคดี ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๕๗/๒๕๕๒ คดีหมายเลขแดงที่ อ.๘๒๓/๒๕๕๖ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๓๓๓/๒๕๕๙ คดีหมายเลขแดงที่ อ.๕๖๑/๒๕๖๐ และคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๖๐๗/๒๕๖๐ ส่วนคดีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี โดยมิได้ยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและให้ส่งสำนวนขึ้นไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อมีคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่เนื่องจากหากจะย้อนสำนวนกลับคืนไปอาจทำให้คดีล่าช้า และข้อเท็จจริงมีเพียงพอที่จะวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี ได้แก่ คดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๐๑/๒๕๕๘ คดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๖๗/๒๕๖๐ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๘๗๘/๒๕๖๑

ข้อสังเกตประการที่สอง

กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยมีความพยายามที่จะรื้อฟื้นคดีนี้โดยให้มีการพิจารณาคดีใหม่ และเห็นว่ามติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายและรัฐธรรมนูญ อันเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ จึงยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๓ โดยขอให้พิจารณาส่งคำร้องของกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมติที่ประชุมใหญ่ดังกล่าว ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณา เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ เห็นชอบด้วยกับกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยให้ยื่นคำร้องและความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วมีคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๔ (เรื่องพิจารณาที่ ต.๕๙/๒๕๖๓) ว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ แต่ไม่ได้ดำเนินการตามมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๙๗ วรรคสี่^{๒๐}

^{๒๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ บัญญัติว่า รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของ

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า การประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดีตามคำร้องที่ ๔๐/๒๕๔๔ ที่ ๒๖๗/๒๕๔๔ และที่ ๔๘๒/๒๕๔๕ ถือเป็นกรอกระเบียบหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า เมื่อพิจารณาตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองแล้วเป็นการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดีในกรณีที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้บัญญัติบทเฉพาะกาลให้นับระยะเวลาฟ้องคดีในช่วงเปลี่ยนผ่านการใช้บังคับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไว้ จึงมีการนำปัญหาดังกล่าวเข้าพิจารณาในที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยขอให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดพิจารณา ซึ่ง “การกำหนดแนวทางการวินิจฉัยปัญหา” มิใช่เป็นเพียงการพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดี ประกอบกับเมื่อพิจารณาอภิปรายของผู้เข้าร่วมประชุมในรายงานการประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวแล้ว มิได้มีการกล่าวถึงข้อเท็จจริงในคดีใดคดีหนึ่งของทั้งสามคดีเป็นการเฉพาะ ดังเช่นการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาคดีทั่วไปเพื่อนำไปสู่การพิจารณาชี้ขาดในประเด็นแห่งคดีที่มีผลเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งเฉพาะในคดีนั้นๆ ยิ่งไปกว่านั้นตามคำสั่งในคดีทั้งสามมิได้อ้างอิงว่าเป็นคำวินิจฉัยโดยมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไว้ในส่วนที่พิเคราะห์เพื่อชี้ขาดประเด็นแห่งคดี อันแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าเป็นการกำหนดแนวทางเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองทั่วไปที่เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการให้เป็นแนวทางการปฏิบัติหรือการดำเนินการเพื่อเป็นอย่างเดียวกัน โดยประสงค์ให้การพิจารณาพิพากษาในคดีอื่นต้องเป็นไปในแนวทางเดียวกันนี้ด้วย มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวจึงเป็นเสมือนการบัญญัติบทเฉพาะกาลกำหนดหลักเกณฑ์การนับระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้เป็นการทั่วไปในทุกคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองรวมทุกประเภทคดีตามมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติ โดยไม่ได้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย แต่เป็นการตรากฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีขึ้นใหม่ มติดังกล่าวจึงมิใช่การวินิจฉัยคดีใดคดีหนึ่งที่ผลของการพิจารณาวินิจฉัยต้องเป็นไปตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของคดีนั้น ตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง แต่เป็นการกำหนดวิธีการดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้องตามมาตรา ๔๔ ดังนั้นมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเป็นการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔

ผู้เขียนเห็นว่า การประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เป็นไปตามมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติว่า ถ้าประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควรจะให้มีการวินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้ หรือมีกฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้วินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใดโดยที่

ประชาชนโดยรวม และมาตรา ๑๙๗ วรรคสี่ บัญญัติว่า การจัดตั้งวิธีพิจารณาคดีและการดำเนินงานของศาลปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ประชุมใหญ่ก็ให้วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๙๔ วรรคหนึ่ง กำหนดว่าในคดีที่มีลักษณะหนึ่งลักษณะใดดังต่อไปนี้ อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะให้มีการวินิจฉัยปัญหาคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นนั้นก็ได้ (๑) คดีที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมากหรือประโยชน์สาธารณะที่สำคัญ (๒) คดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ (๓) คดีที่อาจมีผลเป็นการกลับหรือแก้ไขแนวคำพิพากษาเดิมของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด (๔) คดีที่มีทุนทรัพย์สูง และข้อ ๑๑๖ กำหนดว่า นอกจากวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุดที่กำหนดไว้โดยเฉพาะในภาคนี้ ให้นำวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นมาใช้บังคับโดยอนุโลม เมื่อพิจารณาหลักการตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้ว เรื่องที่นำเข้าสู่ที่ประชุมใหญ่จึงเป็นเรื่องการวินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใดโดยเฉพาะ โดยมีมติที่ประชุมใหญ่ ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ เป็นเรื่องปัญหาการนับระยะเวลาการฟ้องคดีที่มีใช่เป็นเรื่องการออกระเบียบที่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป โดยการประชุมใหญ่ในครั้งนี้พิจารณาเกี่ยวกับปัญหาเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีในคดีตามคำร้องที่ ๔๐/๒๕๔๔ ที่ ๒๖๗/๒๕๔๔ และที่ ๔๘๒/๒๕๔๕ กรณีเหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น ต่อมาหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง กรณีนี้จะนับระยะเวลาการฟ้องคดีอย่างไร ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขระยะเวลาที่บุคคลต้องกระทำภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องหรือหากไม่กระทำภายในกำหนดจะทำให้เสียสิทธิเรียกร้องหรือไม่เรียกว่า “อายุความ” ซึ่งกฎหมายมีเหตุผลในการบัญญัติในเรื่อง “อายุความ” ไว้โดยพิจารณาใน ๓ ประการคือ ๑) พิจารณาในเรื่องแง่ของรัฐก็เพื่อกำหนดเป็นนิตินโยบายของรัฐที่จะก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงแน่นอนในสิทธิต่าง ๆ ของบุคคลเพื่อปรามมิให้นำเรื่องราวที่เกิดขึ้นมานานแล้วมาฟ้องร้องกัน เนื่องจากการยุ่งยากในการที่จะหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์เพราะอาจสูญหายหรือคลาดเคลื่อนไปได้ ทำให้การวินิจฉัยคดีนั้นเกิดความเป็นธรรมได้ยากยิ่ง กฎหมายจึงกำหนดเรื่องอายุความเพื่อตัดปัญหาเหล่านี้ ๒) พิจารณาในแง่เจ้าหน้าที่เพื่อเป็นโทษสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ปล่อยปละละเลยไม่ใช้สิทธิเรียกร้องของตนจนเลยระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ๓) พิจารณาในแง่ของลูกหนี้ เพื่อช่วยปลดเปลื้องภาระของลูกหนี้ในการที่ต้องเก็บหลักฐานเพื่อการชำระหนี้ไว้เพราะเมื่อพ้นกำหนดอายุความแล้ว ลูกหนี้ก็สามารถปฏิเสธการชำระหนี้ได้โดยยกข้อต่อสู้ว่าหนี้ขาดอายุความเท่านั้น^{๒๑} ดังนั้น กรณีที่จะนับระยะเวลาการฟ้องคดีอย่างไรจึงเป็นเรื่องการกำหนดอายุความ แต่อย่างไรก็ตาม กรณีที่กฎหมายบัญญัติในเรื่องวันเริ่มมีสิทธิฟ้องคดี คือวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งแต่ละกรณีพิพาทอาจมีวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีวันเดียวกันหรือวันที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี กฎหมายไม่อาจบัญญัติวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุ

^{๒๑} กำชัย จงจักรพันธ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ พิมพ์ครั้งที่ ๗ (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑), น. ๘๙

แห่งการฟ้องคดีเป็นการเฉพาะเจาะจงได้ บทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดวันเริ่มมีสิทธิฟ้องคดี ปกครองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๑ จึงกำหนด ให้นับแต่วันที่รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งวันที่รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น ให้เป็นดุลพินิจของศาลที่จะตีความวันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี สำหรับปัญหาที่เกิดขึ้นของศาลปกครองในระยะเวลาเริ่มแรกที่มีการเปิดทำการศาลปกครองนั้น มีปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งคือ ในเรื่องอายุความฟ้องคดี และการเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง ซึ่งก่อนจัดตั้งศาลปกครองเดิมคดีปกครองส่วนหนึ่งอยู่ในงานเรื่องราร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกส่วนหนึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม แต่เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครอง คดีปกครองในส่วนที่กฎหมายบัญญัติให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองจึงมีการโอนงานเรื่องราร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและงานอีกส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรมดังกล่าวมาอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง แต่เกิดปัญหาในเรื่องอายุความและวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีของศาลยุติธรรมและศาลปกครองกฎหมายบัญญัติไว้แตกต่างกัน กล่าวคือคดีในเขตอำนาจศาลปกครองมีอายุความสั้นกว่าศาลยุติธรรม เมื่อคู่ความนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองปรากฏว่าคดีขาดอายุความ แต่หากฟ้องคดีที่ศาลยุติธรรมคดีไม่ขาดอายุความซึ่งไม่เป็นธรรมต่อคู่ความ เมื่อพิจารณารายงานการประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ แล้วนั้น เห็นว่า ที่ประชุมได้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวาง ที่สำคัญโดยสรุปความว่า การนำเสนอที่ประชุมใหญ่ทั้งสามคดีตามคำร้องเพื่อวางหลักให้ชัดเจนในเบื้องต้นก่อนว่า กรณีอายุความเหลือมจะถือว่านับอายุความอย่างไร ซึ่งแนวคำพิพากษาศาลฎีกาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๔ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๙๔๘/๒๕๓๔ ที่เคยเกิดขึ้นนั้น เป็นกรณีที่มีกฎหมายเก่าและกฎหมายใหม่ที่อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม มีการแก้ไขกฎหมายให้อายุความใหม่สั้นกว่าอายุความเก่า ศาลเห็นว่าอายุความเก่าเดิมกำหนดไว้สิบปี ต่อมากฎหมายใหม่กำหนดให้เหลือห้าปี เป็นเหตุให้คดีที่มีปัญหากันอยู่กลายเป็นฟ้องคดีต่อศาลไม่ได้เนื่องจากขาดอายุความใหม่ ศาลต้องแก้ปัญหาด้วยการกำหนดว่าให้นับอายุความตั้งแต่วันที่กฎหมายใช้บังคับ ถ้ายังไม่ขาดอายุความเดิมถือว่าฟ้องได้ แต่ถ้าขาดอายุความเดิมไปก่อนแล้วอย่างไรก็ฟ้องไม่ได้ ซึ่งเป็นทางออกของศาลฎีกาในอดีตเพื่อแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมในเรื่องอายุความตามกฎหมายเก่าและกฎหมายใหม่ที่แตกต่างกันและเป็นผลร้ายต่อคู่ความ กรณีดังกล่าวถือเป็นการตีความและบังคับใช้กฎหมายของศาล ซึ่งแนวทางปฏิบัติของศาลฎีกาดังกล่าว ศาลปกครองโดยมติที่ประชุมใหญ่ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ ได้นำมาใช้ในการกำหนดแนวทางการเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง และมีมติว่า ในกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น ต่อมาหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ แล้วผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยขณะที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด แต่การนำคดีดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครองนั้น จะเป็นการฟ้องคดีปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ หรือมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติ

จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วแต่กรณี ในกรณีเช่นนี้เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป นอกจากนี้ ยังมีกรณีในที่ประชุมใหญ่วางหลักในเรื่องปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีได้แก่ ที่ประชุมใหญ่ครั้งที่ ๑๓/๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดเวลาฟ้องคดีกรณีการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ประชุมใหญ่ครั้งที่ ๘-๙/๒๕๔๖ เรื่อง ระยะเวลาฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดต่อเนื่องของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ประชุมใหญ่ครั้งที่ ๒๔/๒๕๔๖ เรื่อง ปัญหาระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ อ้างว่าเป็นเหตุจำเป็นเพื่อให้ศาลปกครองมีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา ซึ่งมติที่ประชุมใหญ่ครั้งนี้ ยืนตามแนวมติที่ประชุมใหญ่ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ และวินิจฉัยว่ากรณีนี้อ้างไม่ถือเป็นเหตุจำเป็นเพื่อให้ศาลปกครองมีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาคดีได้ ที่ประชุมใหญ่ครั้งที่ ๑๓/๒๕๔๗ เรื่อง ระยะเวลาการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดในความชำรุดบกพร่องของผู้รับจ้างตามสัญญาทางปกครอง ที่ประชุมใหญ่ครั้งที่ ๑/๒๕๔๘ เรื่อง ปัญหาระยะเวลาการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ที่ประชุมใหญ่ครั้งที่ ๔/๒๕๔๘ เรื่อง เงื่อนไขระยะเวลา กรณีศาลปกครองมีคำสั่งเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีในฐานะผู้ร้องสอด ที่ประชุมใหญ่ครั้งที่ ๔/๒๕๔๙ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีมีการรับสภาพความรับผิด ตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ประชุมใหญ่ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีการฟ้องคดีเพื่อขอให้คืนภาษีมูลค่าเพิ่ม ที่ประชุมใหญ่ครั้งที่ ๖ ที่ ๗ และที่ ๑๑/๒๕๕๗ เรื่อง ปัญหาการนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์หรือร้องทุกข์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์ไม่ได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดและผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำคดีมาฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ ที่ประชุมใหญ่ครั้งที่ ๓/๒๕๕๙ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นอกจากนั้น ที่ประชุมใหญ่ยังได้พิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการนับวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ได้แก่ที่ประชุมใหญ่ครั้งที่ ๑๒/๒๕๔๗ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ที่ประชุมใหญ่ครั้งที่ ๒/๒๕๔๙ เรื่อง วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการบอกเลิกสัญญาว่าจ้างก่อสร้างอาคารเรียนที่ประชุมใหญ่ครั้งที่ ๖/๒๕๔๙ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ที่ประชุมใหญ่

ครั้งที่ ๓/๒๕๕๔ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับวันที่รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เพื่อขอให้เพิกถอนกฎ
ที่ประชุมใหญ่ครั้งที่ ๙/๒๕๕๖ เรื่อง วันที่ผู้ฟ้องคดีรัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี กรณีฟ้องขอให้ศาล
มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๑
แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ประชุมใหญ่ครั้งที่ ๔/๒๕๕๗
เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับวันที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบถ้วนถูกต้อง
ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๔๒ และวันที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอันเป็นวันเริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีตาม
มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตาม
มาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับ
แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติ
ฉบับเดียวกัน ที่ประชุมใหญ่ครั้งที่ ๕/๒๕๕๗ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับวันที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไข
ความเดือดร้อนหรือเสียหายครบถ้วนถูกต้องตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล
ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และวันที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการ
ฟ้องคดีอันเป็นวันเริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันในกรณีที่ผู้ฟ้องคดี
ยื่นอุทธรณ์หรือร้องทุกข์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะ มติที่ประชุมใหญ่ข้างต้นจึงถือว่าเป็น
เป็นการกระทำทางตุลาการในการใช้ดุลพินิจตีความปรับบทกฎหมายเพื่อให้เกิดความยุติธรรมต่อคู่ความ
เพื่อวางหลักกฎหมายเกี่ยวกับปัญหาการนับระยะเวลาการฟ้องคดีได้

นอกจากนั้น ผู้เขียนยังเห็นว่าแม้ในการวินิจฉัยปัญหาหรือคดีทั้งสามจะไม่ได้ระบุข้อเท็จจริง
รายละเอียดในแต่ละคดีก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงที่นำเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ
ในศาลปกครองสูงสุดและวินิจฉัยข้อกฎหมายสำหรับคดีทั้งสามมีสาระสำคัญแห่งข้อเท็จจริงที่ไม่จำต้องระบุ
เหตุการณ์หรือการกระทำและวันเวลา เนื่องจากเป็นข้อเท็จจริงที่มีเงื่อนไขอย่างเดียวกันที่จะวินิจฉัย
ปัญหาเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี โดยมีข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขดังนี้ ๑) มีเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้น
ก่อนศาลปกครองเปิดทำการ ๒) ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจ
พิจารณาพิพากษาในขณะนั้น ๓) อายุความฟ้องคดีที่ศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด ๔) ภายหลังจากที่ศาล
ปกครองเปิดทำการแล้ว การนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี ซึ่งปัญหาที่นำเข้าที่
ประชุมใหญ่ทั้งสามคดีเป็นคดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีอัน
เป็นการวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาล
ปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๙๔ วรรคหนึ่ง (๒) เมื่อพิจารณาคำร้องที่
นำเข้าที่ประชุมใหญ่ ครั้งที่ ๑๘/๒๕๕๕ ในชั้นทำคำสั่งกรณีคำร้องที่ ๔๐/๒๕๕๔ คำสั่งที่ ๑๑๕/๒๕๕๖
ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคดีนี้เป็นคดีที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์และขาดอายุความตามมาตรา ๒๓
แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่ง
ศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและคำสั่งนี้จึงไม่ได้อ้างถึงแนวมติที่ประชุมใหญ่ ครั้งที่

๑๘/๒๕๔๕ ที่ให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเนื่องจากพ้นระยะเวลาการยื่นคำร้องทุกข์ก่อนที่จะโอนคดีมาที่ศาลปกครอง ส่วนคำร้องที่ ๔๘๒/๒๕๔๕ คำสั่งที่ ๒๓๑/๒๕๔๖ มิได้อ้างมติที่ประชุมใหญ่ ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ แต่ได้อาศัยมติที่ประชุมใหญ่ในการวินิจฉัยว่ารู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามหนังสือที่ได้รับแจ้ง ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๓ ซึ่งขณะนั้นศาลปกครองยังไม่เปิดทำการจึงอาจนับแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ที่ศาลปกครองเปิดทำการแล้วเป็นวันเริ่มต้นนับระยะเวลาสำหรับยื่นฟ้องคดี จนถึงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ ที่นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว สำหรับคำร้องที่ ๒๖๗/๒๕๔๔ คำสั่งที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ ได้วินิจฉัยโดยอาศัยแนวมติที่ประชุมใหญ่ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ ว่าเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีนับตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการ เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ จึงเป็นการฟ้องคดีปกครองภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และได้ระบุในคำสั่งว่า “ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่... จึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการต่อไป” ซึ่งผู้เขียนมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่ากรณีนี้หากที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คดีที่ยื่นฟ้องและนำเข้าสู่ที่ประชุมใหญ่ทั้งสามคดีนั้นมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ได้ แต่มติที่ประชุมใหญ่ก็หลีกเลี่ยงที่จะใช้บทบัญญัติที่ให้อำนาจตุลาการพิจารณาคดีว่ากรณีมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ตามบทบัญญัติมาตราดังกล่าว อย่างไรก็ตาม กรณีที่มติที่ประชุมใหญ่มีมติให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป อาจแปลความได้ว่าเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นการทั่วไปสำหรับคดีที่มีข้อเท็จจริงเข้าเงื่อนไขลักษณะ ๔ ประการดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และเป็นการกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีที่แน่นอนตายตัวที่แตกต่างจากบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒^{๒๒} ซึ่งเฉพาะมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๑ เท่านั้นที่กำหนดให้ยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่ชัดเจน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งปัญหาวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป

^{๒๒} กำหนดให้ยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น และกรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งตามมาตรา ๕๐ ที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ออกคำสั่งระงับวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่ง หากมิได้มีการปฏิบัติตามให้ผู้ออกคำสั่งดำเนินการแจ้งข้อความซึ่งพิงระบุดังกล่าวให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีนี้ให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้รับคำสั่ง และการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ ซึ่งกำหนดว่า การฟ้องคดีตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๓) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๕) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

กฎหมายจึงบัญญัติวันที่เริ่มมีสิทธิยื่นฟ้องคดีให้นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีโดยไม่เจาะจงวันใดวันหนึ่งเป็นการเฉพาะ ซึ่งกรณีมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่กำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีนับแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไปอันเป็นการทั่วไป กล่าวคือเป็นการกำหนดที่แตกต่างจากวันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามความเป็นจริงและถือเป็นการกำหนดโดยเฉพาะเจาะจง จึงอาจแปลความได้ว่าเป็นการออกระเบียบได้แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าโดยสภาพของมติที่ประชุมใหญ่นั้น มุ่งหมายวินิจฉัยเฉพาะปัญหาหรือคดีใดคดีหนึ่งเท่านั้น ซึ่งแม้แนวมติที่ประชุมใหญ่จะเป็นบรรทัดฐานที่ยอมรับในประเพณีปฏิบัติสำหรับองค์กรศาลปกครองโดยเฉพาะตุลาการศาลปกครองพึงต้องถือปฏิบัติตามแนวมติที่ประชุมใหญ่ แต่มติที่ประชุมใหญ่ก็ไม่มีสภาพบังคับให้ตุลาการต้องปฏิบัติตามดังเช่นระเบียบ ซึ่งหากไม่วินิจฉัยหรือปฏิบัติตามแล้วจะถูกลงโทษทางวินัยหรือผิดจรรยาบรรณหรือจริยธรรมของตุลาการ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว หากศาลปกครองชั้นต้นไม่วินิจฉัยตามแนวมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแล้ว คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นนั้นก็อาจถูกพิพากษาหรือมีคำสั่งกลับหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยศาลปกครองสูงสุด แต่หากศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยแตกต่างจากแนวมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแล้ว ย่อมถือว่าเป็นกรณีที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งกลับคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุดเดิม ที่ต้องนำเข้าพิจารณาทบทวนโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เพื่อให้ปัญหาหรือคดีนั้นยุติในแนวทางหนึ่งทางใดตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๙๔ วรรคหนึ่ง (๓) จึงเห็นว่ามติที่ประชุมใหญ่อาจถูกยกเลิก แก้ไข และเปลี่ยนแปลงได้โดยมติที่ประชุมใหญ่ครั้งหลังโดยไม่ต้องกำหนดเป็นระเบียบและส่งสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบ และให้ความเห็นชอบ รวมทั้งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ แต่อย่างไรก็ดี การวินิจฉัยว่ามติที่ประชุมใหญ่ดังกล่าวถือเป็นการออกระเบียบจึงอาจจะขัดกับหลักการดังกล่าว อีกทั้งปัญหาดังกล่าวมิได้มีการคาดคิดไว้ก่อนว่าความแตกต่างของอายุความยื่นฟ้องคดีปกครองก่อนและหลังการจัดตั้งศาลปกครองที่มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดอายุความฟ้องคดีแตกต่างกันจะก่อให้เกิดผลของความไม่ยุติธรรมต่อคู่ความจึงไม่มีการบัญญัติบทเฉพาะกาลไว้ แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในมาตรา ๕๒ วรรคสอง ก็ให้อำนาจศาลปกครองที่สามารถอ้าง “กรณีมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเอง” ที่จะรับไว้พิจารณาได้ แต่ในคดีโฮปเวลล์ศาลปกครองสูงสุดก็ได้อ้างกรณี “มีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเอง” ที่จะรับไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างไรก็ดี

ข้อสังเกตประการที่สาม

กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยยื่นคำขอพิจารณาคดีใหม่ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๔ ครั้งที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยอ้างเหตุที่เข้าเงื่อนไขการขอพิจารณาคดีใหม่ ๓ ประการ ดังนี้ ประการที่หนึ่ง คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๕/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๔ เป็นพยานหลักฐานใหม่อันมีผลทำให้

ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ. ๔๑๐ - ๔๑๒/๒๕๕๗ หมายเลขแดงที่ อ. ๒๒๑ - ๒๒๓/๒๕๖๒ เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญอันเป็นเหตุที่ศาลปกครองจึงต้องพิจารณาคดีนี้ใหม่ตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประการที่สอง การที่ศาลปกครองสูงสุดนำหลักเกณฑ์การนับระยะเวลาหรืออายุความการฟ้องคดีที่เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ที่ไม่อาจนำมาใช้บังคับได้มาแต่ต้นมาใช้ อ้างอิงพิจารณาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ. ๔๑๐ - ๔๑๒/๒๕๕๗ หมายเลขแดงที่ อ. ๒๒๑ - ๒๒๓/๒๕๖๒ จึงถือว่าเป็นกรณีมีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม อันเป็นเหตุที่ศาลปกครองจึงต้องพิจารณาคดีนี้ใหม่ ตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประการที่สาม เมื่อคดีนี้ปรากฏว่าในขณะนั้นยังไม่มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๕/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๔ ดังนั้นเมื่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวประกาศเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๔ จึงต้องถือว่าคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำ ที่ อ. ๔๑๑ - ๔๑๒/๒๕๕๓ หมายเลขแดง ที่ อ. ๒๒๑ - ๒๒๓/๒๕๖๒ ที่ทำขึ้นเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๒ เป็นคำพิพากษาที่ได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ถูกเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษานั้นขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่ทำคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนั้น อันเป็นเหตุที่ศาลปกครองจึงต้องพิจารณาคดีนี้ใหม่ ตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ที่กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยอ้างว่าเป็นการออกระเบียบโดยไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ขั้นตอนการออกระเบียบของศาลปกครองดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏอีกว่า ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในคราวประชุมดังกล่าว มีมติในประเด็นที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องระยะเวลาการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยตรงในคดี อันเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดี การวินิจฉัยว่าคณะอนุญาโตตุลาการรับข้อพิพาทไว้พิจารณาและมีคำวินิจฉัยชี้ขาดนั้นขัดต่อบทกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่ อันเป็นการวินิจฉัยในส่วนของเนื้อหาของคดี ดังนั้นวัตถุประสงค์และข้อกฎหมายอันเป็นการก่อตั้งข้อพิพาทแห่งคดีนี้จึงแตกต่างไปจากคดีตามมติที่ประชุมใหญ่พิพาท อีกทั้ง ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดแล้วว่า การพิจารณาพิพากษาของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกล่าวอ้างในคดีระหว่างกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยกับบริษัท โอบิเวลล์ฯ เป็นการกระทำทางตุลาการ อันแสดงให้เห็นว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่มีผลผูกพันศาลในคดีนี้ อีกทั้งถือได้ว่าคดีนี้ศาลได้มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแล้ว ก่อนที่ศาล

รัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ดังนั้น จึงไม่กระทบต่อคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว ตามมาตรา ๒๑๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเพียง การชี้ขาดสถานะทางกฎหมายของมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ เท่านั้น จึงไม่ได้มีผลเปลี่ยนแปลงข้อกฎหมายที่ศาลปกครองสูงสุดใช้ในการวินิจฉัยตีความในคดีดังกล่าว จึงไม่มีผลผูกพันคดีที่กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยยื่นคำขอให้พิจารณาคดีใหม่คดีนี้ และเมื่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีขึ้นภายหลังจากที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาแล้ว จึงถือ ไม่ได้ว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นพยานหลักฐานใหม่แต่อย่างใด การที่ศาลปกครอง สูงสุดวินิจฉัยเป็นการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยคดีของศาลจึงถือไม่ได้ว่าศาลปกครองฟังข้อเท็จจริง ผิดพลาดหรือมีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปใน สาระสำคัญ

ส่วนกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดหยิบยกเอามติที่ประชุมใหญ่ ซึ่งไม่มีสถานะเป็นกฎหมายมา วินิจฉัยอ้างอิงพิจารณาทำคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เห็นว่า มิได้มีข้อบกพร่องในการดำเนิน กระบวนการพิจารณาของศาล ข้ออ้างของกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นการโต้แย้ง การใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยคดีของศาลและการตีความกฎหมายของศาล ไม่ได้เป็นข้อบกพร่องสำคัญ ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรมแต่อย่างใด นอกจากนี้ข้อเท็จจริง ในคดีนี้ยังปรากฏอีกว่า ทั้งคณะอนุญาโตตุลาการและศาลปกครองชั้นต้นต่างก็ได้วินิจฉัยในประเด็น เรื่องการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการโดยนำแนวทางตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาล ปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ ที่พิพาทมาใช้ จึงแสดงให้เห็นอย่างชัดแจ้งอีกประการหนึ่งว่า คณะอนุญาโตตุลาการและศาลไม่ผูกพันและไม่จำเป็นต้องนำมติที่ประชุมใหญ่ที่พิพาทดังกล่าวมาใช้โดย เครื่องครัดในฐานะระเบียบหรือข้อกฎหมายดังกล่าววินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แต่เป็นเพียงการใช้ดุลพินิจ ในการตีความกฎหมายด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คำขอพิจารณาคดีใหม่ของกระทรวงคมนาคมและการ รถไฟแห่งประเทศไทยจึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่ได้ตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ของกระทรวงคมนาคมและการรถไฟ แห่งประเทศไทยไว้พิจารณา

กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำขอพิจารณา คดีใหม่ศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด โดยตุลาการศาลปกครองสูงสุด องค์คณะที่ ๑/๑ เสียขังมาก มีมติยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ส่วนเสียขังน้อยเห็นควรมีคำสั่งกลับคำสั่งศาล ปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำขอพิจารณาคดีใหม่ของกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทย และองค์คณะที่ ๑/๑ เห็นว่าคดีนี้เป็นคดีที่มีทุนทรัพย์สูง และประชาชนให้ความสนใจ จึงมีมติให้เสนอ ประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อนำเสนอที่ประชุมใหญ่พิจารณาวินิจฉัย ซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุดมี คำสั่งให้นำคำร้องอุทธรณ์คดีนี้เข้าที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ที่ประชุมใหญ่

ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้ว มีมติด้วยเสียงข้างมาก วินิจฉัยว่า คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขดำที่ อ. ๔๑๐ - ๔๑๒/๒๕๕๗ หมายเลขแดงที่ อ. ๒๒๑ - ๒๒๓/๒๕๖๒ ที่วินิจฉัยว่า เมื่อข้อพิพาทได้เกิดขึ้นก่อนที่ศาลปกครองเปิดทำการ การนับอายุความการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการ คือ วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๔ เมื่อบริษัท โฮปเวลล์ฯ ยื่นคำเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ อันเป็นการยื่นภายในกำหนดระยะเวลาห้าปี นับตั้งแต่วันที่มิข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญา ข้อพิพาทนี้จึงเป็นข้อพิพาทที่เสนอต่อคณะอนุญาโตตุลาการภายในระยะเวลาโดยชอบแล้ว จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาโดยอาศัยข้อกฎหมายกรณีการเริ่มนับระยะเวลาการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการ โดยไม่ได้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่เริ่มนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๔ แม้ว่าคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวจะไม่ได้ระบุถึงมติที่ประชุมใหญ่ดังกล่าวโดยตรง แต่ก็เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการตามที่กำหนดในมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๔ (เรื่องพิจารณาที่ ต.๕๙/๒๕๖๓) ว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกกระียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๔ แต่ไม่ได้ดำเนินการตามมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๙๗ วรรคสี่ ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติที่ประชุมใหญ่เกี่ยวกับการเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองดังกล่าวและเมื่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมเป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีกา และหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น การที่ศาลปกครองสูงสุดในคดีดังกล่าวมีคำพิพากษาโดยเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามแนวทางที่กำหนดโดยมติที่ประชุมใหญ่แล้ว ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติที่ประชุมใหญ่ดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีที่ข้อกฎหมายที่ศาลปกครองสูงสุดใช้ในการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงขอที่จะขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ได้ตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามาตรา ๒๑๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะบัญญัติไว้ว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบต่อคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว เว้นแต่ในคดีอาญาให้ถือว่าผู้ซึ่งเคยถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยมาตรา ๕ นั้น เป็นผู้ไม่เคยกระทำความผิดดังกล่าว หรือถ้าผู้นั้น

ยังรับโทษอยู่ก็ให้ปล่อยตัวไป แต่ทั้งนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าเสียหายใด ๆ แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญข้างต้น คงมีความหมายแต่เพียงว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บทบัญญัติใดของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่มีผลทำให้คำพิพากษาของศาลที่ถึงที่สุดแล้ว ซึ่งทำขึ้นโดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายนั้นเป็นคำพิพากษาที่ใช้บังคับมิได้หรือต้องสิ้นผลบังคับผูกพัน ลงเท่านั้น ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๕/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๔ ที่วินิจฉัยว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีผลทำให้คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขดำ ที่ อ. ๔๑๐ - ๔๑๒/๒๕๕๗ หมายเลขแดง ที่ อ. ๒๒๑ - ๒๒๓/๒๕๖๒ ซึ่งทำขึ้นโดยอาศัยมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ใช้บังคับมิได้หรือต้องสิ้นผลบังคับผูกพันลง แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญข้างต้นมิได้มีผลเป็นการห้ามมิให้คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียในคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขดำ ที่ อ. ๔๑๐ - ๔๑๒/๒๕๕๗ หมายเลขแดง ที่ อ. ๒๒๑ - ๒๒๓/๒๕๖๒ นำผลแห่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๕/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๔ มาใช้เป็นข้ออ้างในการขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีนี้ใหม่ ตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างไร^{๒๓} คำวินิจฉัยดังกล่าวจึงเป็นไปตามบทบัญญัติกฎหมายที่ให้หรือฟื้นคดีโดยการพิจารณาคดีใหม่ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ และการรับคำขอพิจารณาคดีใหม่ของกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทย คดีโฮปเวลล์ดังกล่าวย่อมสอดคล้องกับกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรม (due process of law) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดและเป็นไปตามหลักนิติธรรม

สรุป

การศึกษาเรื่องการขอพิจารณาคดีใหม่ตามหลักนิติธรรม ศึกษากรณีคดีโฮปเวลล์ เป็นเพียงการนำเสนอข้อเท็จจริง ความเป็นมาของปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานระบบการขนส่งทางรถไฟและถนนยกระดับในกรุงเทพมหานคร ระหว่าง กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทย กับ บริษัท โฮปเวลล์ (ประเทศไทย) จำกัด ซึ่งภายหลังมีการบอกเลิกสัญญาต่อกัน จึงได้มีการเสนอข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาให้อนุญาตตุลาการชี้ขาด ต่อมาเมื่ออนุญาตตุลาการชี้ขาดข้อพิพาทแล้ว บริษัท โฮปเวลล์ฯ ฟ้องขอบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ส่วนกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยฟ้องขอเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการต่อศาลปกครอง แต่เมื่อศาลปกครองพิพากษาถึงที่สุดแล้ว คู่กรณีในส่วนของกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่เห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาศาลปกครองอันถึงที่สุด ได้ยื่นคำขอพิจารณาคดีใหม่ แต่ศาลปกครองไม่รับ เนื่องจากไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

^{๒๓} รายงานการประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การพิจารณาคดีปกครอง ครั้งที่ ๓/๒๕๖๕ วันพุธที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๕, สำนักงานศาลปกครองสูงสุด, ๒๕๖๕, น. ๓๑- ๓๓.

และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยเห็นว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ที่วินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาการนับระยะเวลาการฟ้องคดี กรณีที่คดีอยู่ในอายุความฟ้องคดีที่ศาลยุติธรรม แต่เมื่อเปิดทำการศาลปกครอง และมีการนำคดีนั้นมาฟ้องที่ศาลปกครองจะเป็นคดีที่ฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจึงมีมติให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงยื่นคำขอต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญชี้ขาดกรณีดังกล่าว ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นด้วย และได้ส่งเรื่องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญชี้ขาด ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทย จึงขอพิจารณาคดีใหม่ โดยอ้างเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของมติที่ประชุมใหญ่ครั้งดังกล่าว ในที่สุดศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่าคำขอพิจารณาคดีใหม่ของกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยอยู่ในหลักเกณฑ์ที่ศาลปกครองรับไว้พิจารณาคดีใหม่ได้ ตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งถือได้ว่าเป็นบรรทัดฐานในช่องทางการขอพิจารณาคดีใหม่หรือการรื้อฟื้นคดีปกครองที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดไปแล้วมาพิจารณาใหม่ ตามหลักเกณฑ์กรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น โดยอาศัยคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญที่ชี้ขาดว่า ข้อกฎหมายที่ใช้ในการวินิจฉัยคดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แม้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอันเป็นเหตุให้ข้อกฎหมายที่ใช้บังคับกับคดีได้เปลี่ยนแปลงไปจะไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลังกับคดีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดไปแล้วก็ตาม แต่ก็อาจนำไปใช้ได้กับกรณีการขอพิจารณาคดีใหม่ได้ ซึ่งกระทบต่อความมั่นคงแน่นอนของคำพิพากษาศาลปกครองที่ถึงที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม การพิจารณาตรวจสอบและทบทวนคำพิพากษาโดยการขอพิจารณาคดีใหม่ในคดีโฮปเวลล์นั้น ผลแห่งคำพิพากษาในการพิจารณาคดีนี้ใหม่จะเป็นอย่างไรนั้น เป็นเรื่องที่ไม่อาจคาดหมายและไม่อาจก้าวล่วงได้ แต่จะเป็นการสร้างแนวบรรทัดฐานเกี่ยวกับการขอพิจารณาคดีใหม่ของศาลปกครองต่อไปในภายหน้า

บรรณานุกรม

๑. กำชัย จงจักรพันธ์. (๒๕๕๑). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ พิมพ์ครั้งที่ ๗* (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). น.๘๙.
๒. คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ คณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรม. *หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม*. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด เจริญรัฐการพิมพ์. หน้า ๑-๑๐.
๓. ชาญณรงค์ ปรานีจิตติ และคณะ. (๒๕๕๕). *การวิจัยเพื่อหาวิธีลดปริมาณคดีที่มาสู่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา*. หน้า ๘ – ๑๐, อ้างใน วีระยุทธ เหลืองประเสริฐ. (๒๕๕๒). *การอุทธรณ์ฎีกาในปัญหาข้อกฎหมาย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต). หน้า ๗ - ๘.
๔. ดร.ปัญญา อุดชาชน. (๒๕๖๕). *หลักนิติธรรม : คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ไทย - เยอรมนี*. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน. หน้า ๕๑.
๕. พัชราภรณ์ ศิริวิมลกุล. (๒๕๖๕). *หลักกฎหมายมหาชน ประจำเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ลำดับที่ ๓ เรื่อง การขอพิจารณาคดีใหม่ในประเทศสเปน*. สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง.
๖. ดร. สุรพล ศรีวิทยา และคณะ. (๒๕๕๘). *รายงานการศึกษาวินิจฉัย เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรภาครัฐตามหลักนิติธรรมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐*. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธนาเพรส จำกัด. หน้า ๑๙.
๗. สำนักงานศาลปกครองสูงสุด. (๒๕๖๕). *รายงานการประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การพิจารณาคดีปกครอง ครั้งที่ ๓/๒๕๖๕ วันพุธ ที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๕*. หน้า ๓๑ - ๓๓.
๘. Joseph Raz. (๑๙๗๗). “The Rule of Law and Its Virtue”, อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (๒๕๕๓). *นิติรัฐ นิติธรรม*. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า ๑๐๐ - ๑๐๑.