

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๓ - ๒๘/๒๕๕๘

วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดี รวมสองคำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๗๕

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข และมหาวิทยาลัยมหาสารคาม เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ รวมสองคำร้อง ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

๑. คำร้องของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ยื่นฟ้อง นายวัชชัย เชียงโสม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนายไสว เชียงโสม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขคำที่ ๔๓๕/๒๕๕๖ ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาไว้กับผู้ฟ้องคดีมีสาระสำคัญว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกลงรับทุนการศึกษาเพื่อศึกษาวิชาพยาบาลศาสตร์มีกำหนดสี่ปี ตั้งแต่ปีการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่วิทยาลัยพยาบาลศรีมหาสารคาม เมื่อสำเร็จการศึกษาจะต้องเข้ารับราชการ เป็นเวลาอย่างน้อยไม่ต่ำกว่าสองเท่าของระยะเวลาที่ให้ออกใช้ในการศึกษา จะไม่ยุติหรือเลิกการศึกษาด้วยประการใด ๆ โดยมีได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้ฟ้องคดีก่อนจบหลักสูตรการศึกษา หากผิดสัญญาต้องชดใช้ค่าเสียหายในอัตราปีละ ๑๐,๐๐๐ บาท และเงินค่าปรับอีกหนึ่งเท่าของจำนวนเงินดังกล่าว โดยต้องชำระภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงยอดเงินที่ต้องชำระ หากไม่ชำระภายในกำหนดให้คิดดอกเบี้ยร้อยละสิบห้าต่อปี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำสัญญาค้ำประกันยอมรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เข้ารับการศึกษาดังกล่าว จนถึงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ (ระหว่างศึกษาอยู่ชั้นปีที่ ๓) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ลาออกจากการเป็นนักศึกษาเพื่อไปศึกษาที่อื่น โดยมีได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้ฟ้องคดี เป็นการผิดสัญญาชำระเงินทุนการศึกษา เพราะยุติหรือเลิกการศึกษาก่อนสำเร็จการศึกษาด้วยการลาออก จะต้องชดใช้ค่าเสียหายในอัตราปีละ ๑๐,๐๐๐ บาท และเงินค่าปรับอีกหนึ่งเท่าของจำนวนเงินดังกล่าว รวมระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา ๒ ปี ๘ เดือน ๑๘ วัน

ต้องชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงิน ๓๐,๐๐๐ บาท ค่าปรับอีกจำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๖๐,๐๐๐ บาท นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดมหาสารคาม ผู้แทนของผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับหนังสือแล้วแต่ยังไม่ปฏิบัติตามชำระหนี้แต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยตามสัญญา

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดมหาสารคาม ผู้แทนผู้ฟ้องคดีได้รับทราบรายงานการลาออกจากวิทยาลัยศรีมหาสารคาม ในช่วงเวลาที่ทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางได้ภายในกำหนดหนึ่งปี นับตั้งแต่วันที่ารู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองจังหวัดขอนแก่น เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดี จึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ที่ไม่รับคำร้องไว้พิจารณาพร้อมกับโต้แย้งว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ ได้บัญญัติว่า รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คือ การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายตามความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้น ๆ การฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ บัญญัติให้ยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ซึ่งสัญญาทางปกครองเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์จัดทำบริการสาธารณะ การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติให้การฟ้องคดีที่พิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

๒. คำร้องของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นายกิตติพงษ์ วงศ์กาพสินธุ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางอุพิน วงศ์กาพสินธุ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๓๗๕/๒๕๔๗ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นข้าราชการในสังกัดของผู้ฟ้องคดีได้รับเงินเดือน ๗,๗๘๐ บาท เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาลาไปศึกษา ณ ประเทศอังกฤษ

ด้วยทุนส่วนตัวประเภท ๒ มีกำหนดสองปี นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังได้รับอนุมัติให้รับทุนอุดหนุน การศึกษามหาวิทยาลัยมหาสารคาม จากกองทุนพัฒนามหาวิทยาลัยมหาสารคาม ประจำปีการศึกษา ๒๕๔๐-๒๕๔๒ อีกปีละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๖๐๐,๐๐๐ บาท และได้ทำสัญญารับทุนอุดหนุน การศึกษาเลขที่ ๒/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๔๑ เลขที่ ๒๐/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ และเลขที่ ๓๔/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๒ ซึ่งตามสัญญาระบุว่าในระหว่างการศึกษา หรือรับทุนการศึกษาหรือภายหลังจากรับทุนหมดแล้วถ้าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังศึกษาไม่สำเร็จ หากผู้ฟ้องคดี เห็นควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับมาปฏิบัติราชการเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ได้รับทุนอุดหนุนการศึกษาแทนการชดใช้ทุนก็ได้ หรือเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องกลับมาปฏิบัติราชการเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของระยะเวลาที่ได้รับอนุมัติ ให้ลาศึกษาต่อหรือได้รับทุนอุดหนุนการศึกษา โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรายงานตัวต่อผู้ฟ้องคดีภายใน สามสิบวัน นับแต่วันที่สำเร็จการศึกษา และหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ยอมเข้ารับราชการหรือทำงาน ชดใช้ทุนหรือประพฤติดังกล่าวหรือศึกษาไม่สำเร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชดใช้เงินทุนและเงินเดือน รวมทั้งหมักที่ได้รับจากผู้ฟ้องคดีพร้อมเบี้ยปรับอีกสองเท่าให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งสัญญาดังกล่าวมีผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ เป็นผู้ค้ำประกัน

ต่อมา วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นวันครบกำหนดการลาไปศึกษาต่อ ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ไปรายงานตัวต่อผู้ฟ้องคดีภายในสามสิบวัน รวมทั้งไม่รายงานความก้าวหน้า ในการศึกษาให้แก่ผู้ฟ้องคดีทราบ แต่ได้รายงานตัวต่อผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๓ และ ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สำเร็จการศึกษา จึงเป็นการกระทำผิดสัญญาลาไปศึกษาต่อ และ สัญญารับทุนอุดหนุนการศึกษาและผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๓ ลงโทษ ไล่ออกจากราชการฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันคราวเดียวกันเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร และรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ และได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทราบแล้ว อีกทั้งระหว่างการสอบสวนทางวินัย เจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ได้จ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๔๒ ถึงเดือนมีนาคม ๒๕๔๓ รวมหกเดือน ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดสัญญาลาศึกษาและสัญญารับเงินอุดหนุนการศึกษารวมทั้งเงินเดือนที่จ่ายไปแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เพิกเฉยไม่ชำระหนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ชดใช้เงินจำนวนดังกล่าว

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยเห็นว่า ตามข้อสัญญากำหนดว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาแล้วต้องเดินทางกลับไปรายงานตัวต่อผู้ฟ้องคดี เพื่อเข้าปฏิบัติราชการภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่ถัดจากวันสำเร็จการศึกษา ซึ่งอย่างช้าที่สุดคือ วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ไปรายงานตัวอันเป็นการผิดสัญญาการศึกษาต่อ จึงถือว่าวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๒ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรได้รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดี นำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา การฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๐ และการฟ้องคดีตามคำฟ้องมิใช่การฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับ คำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดี ยื่นคำร้องอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ที่ไม่รับคำร้องไว้พิจารณา พร้อมกับโต้แย้งว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๘ ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ในการฟ้องคดีว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ดังกล่าวจะกระทำมิได้ ซึ่งเดิมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้ฟ้องภายในอายุความสิบปี ดังนั้น ระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๐ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๘ นอกจากนี้ คดีนี้เป็นคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จึงเป็นคดีเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม จึงต้องนำกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับ การที่ ศาลปกครองชั้นต้นนำมาตรา ๕๐ มาใช้บังคับ จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นใช้กฎหมายและตีความ กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ อีกด้วย

ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาคำร้องทั้งสองคำร้องแล้วเห็นว่า ในการฟ้องคดีต่อศาลผู้ฟ้องคดี ย่อมต้องยื่นคำฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้สำหรับการฟ้องคดีนั้น เมื่อ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๐ เป็นกฎหมาย วิธีบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง ในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดย่อมต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมาวินิจฉัยชี้ขาด แต่เนื่องจากผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี) โต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี) ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า คำร้องทั้งสองคำร้องมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็นประเด็นเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่

ประเด็นในการพิจารณาและคำวินิจฉัย

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยศาลปกครองสูงสุดได้ส่งความเห็นตามทางกรว่า เป็นบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี การโต้แย้งเป็นการโต้แย้งบทกฎหมายที่ออกโดยองค์กฤษฎีกา และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๗๕ หรือไม่

เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๖๕-๘๒/๒๕๔๗ ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๙ และในคำวินิจฉัยที่ ๕ - ๒๖/๒๕๔๘ ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ จึงไม่ต้องวินิจฉัยซ้ำอีก จึงเหลือประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเพียงประเด็นเดียวว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ บัญญัติว่า “รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน”

ส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี”

มาตรา ๕๒ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้น จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ อยู่ในหมวด ๕ ตั้งแต่มาตรา ๑๑ ถึงมาตรา ๑๕ ซึ่งเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ สำหรับรัฐบาลใช้เป็นแนวทางในการตรากฎหมาย และกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน ในด้านต่าง ๆ ดังนี้

๑. ด้านความมั่นคงของชาติ (มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๔)
๒. ด้านการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและการบริหาร (มาตรา ๑๕)
๓. ด้านการเมืองการปกครอง (มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙)
๔. ด้านศาสนา สังคม การศึกษา และสาธารณสุข (มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘)

๕. ด้านเศรษฐกิจ (มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗)

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖ ได้ให้อำนาจแก่สมาชิกสภาที่จะตรวจสอบว่ารัฐบาลได้ใช้ บทบัญญัติในหมวดนี้ในการตรากฎหมายและบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นผลดีต่อประเทศชาติและประชาชนในด้านต่าง ๆ มากน้อยเพียงใด แต่รัฐธรรมนูญมิได้รับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องร้องรัฐ หรืออ้างต่อศาลว่ารัฐตรากฎหมายขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในหมวดนี้แต่อย่างใด ยกเว้นในกรณี ที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไปจึงจะมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ ในการร่วมกัน เสนอร่างกฎหมายเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามมาตราต่าง ๆ ในหมวด ๕ ให้รัฐสภาพิจารณาได้

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีละเมิดและคดีเกี่ยวกับสัญญาปกครองต่อศาลปกครองถือเป็นการจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองโดยกำหนดเวลาฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้ถือหลักความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยให้ฟ้องภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ ที่กำหนดแนวทางให้รัฐในการอำนวยความสะดวกให้มีประสิทธิภาพอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๑๕

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ