

คำวินิจฉัยของ นายนพดล เสงเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๓ - ๒๘/๒๕๕๘

วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๗๕

ศาลปกครองสูงสุดได้ยื่นคำร้องของผู้ฟ้องคดีให้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขและ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม รวมสองคำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๗๕ หรือไม่ ข้อเท็จจริง ตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ ดังนี้

๑. คำร้องของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขยื่นฟ้อง นายรัชชัย เชียงโสม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนายไสว เชียงโสม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า นายรัชชัย เชียงโสม ได้ทำสัญญารับทุนเพื่อศึกษาวิชา ประกาศนียบัตรพยาบาลศาสตร์ ตั้งแต่ปีการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๔ ตามสัญญารับทุน เพื่อศึกษาวิชาประกาศนียบัตรพยาบาลศาสตร์ (๔ ปี) และนายไสว เชียงโสม เป็นผู้ค้ำประกัน โดย สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รับสัญญาทั้งสองสัญญา ต่อมาปรากฏว่านายรัชชัย เชียงโสม ได้ลาออกจากการเป็นนักศึกษาตั้งแต่วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๔ และเป็นการผิดสัญญารับทุน การศึกษาจะต้องชดใช้ค่าเสียหายและค่าปรับ พร้อมดอกเบี้ยตามสัญญา นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ผู้แทนของผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้นายรัชชัย เชียงโสม ผู้ทำสัญญารับทุนและนายไสว เชียงโสม ผู้ค้ำประกัน การชำระหนี้ตามสัญญา บุคคลทั้งสองได้รับหนังสือ แล้วไม่มาชำระหนี้ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ให้ร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายและค่าปรับจำนวน ๖๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปี รวมทั้งค่าฤชาธรรมเนียม

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีขอที่จะฟ้องคดีที่ศาลปกครองกลางได้ภายในกำหนดหนึ่งปี

นับตั้งแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอนแก่น เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และคดีนี้มีข้อคดีฟ้องเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม และไม่มีเหตุจำเป็นอื่น ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) สรุปว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ คือ รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ ข้อกำหนดหนึ่งปี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่สมประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายและคลาดเคลื่อนจากแนวนโยบายแห่งรัฐ จึงเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และขอให้ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

๒. คำร้องของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นายกิตติพงษ์ วงศ์กาฬสินธุ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางอุพิน วงศ์กาฬสินธุ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาลาไปศึกษาหรือเพื่อฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งตามสัญญาดังกล่าวระบุว่าในระหว่างการศึกษารับทุนการศึกษาหรือภายหลังจากรับทุนหมดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรายงานตัวต่อผู้ฟ้องคดีภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่สำเร็จการศึกษา ซึ่งสัญญาดังกล่าวมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ค้ำประกัน

ต่อมาวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นวันครบกำหนดการลาไปศึกษาต่อปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ไปรายงานตัวต่อผู้ฟ้องคดีภายในสามสิบวัน ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดสัญญาลาศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉยไม่ชำระหนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ชดใช้เงินจำนวนดังกล่าว

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยเห็นว่า ตามข้อสัญญากำหนดว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาแล้วต้องเดินทางกลับไปรายงานตัวต่อผู้ฟ้องคดีเพื่อเข้าปฏิบัติราชการภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่ถัดจากวันสำเร็จการศึกษา ซึ่งอย่างช้าที่สุดคือ

วันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ไปรายงานตัวอันเป็นการผิดสัญญาการศึกษาต่อ จึงถือว่า วันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ และการฟ้องคดีตามคำฟ้องมิใช่การฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดี ยื่นคำร้องอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ที่ไม่รับคำร้องไว้พิจารณา พร้อมกับโต้แย้งว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๘ ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ในการฟ้องคดีว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ ซึ่งเดิมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้ฟ้องภายในอายุความสิบปี ดังนั้น ระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๘ นอกจากนี้ คดีนี้เป็นคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจึงเป็นคดีเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม จึงต้องใช้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับ การที่ศาลปกครองชั้นต้นนำมาตรา ๕๑ มาใช้บังคับ จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นใช้กฎหมายและตีความกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ อีกด้วย

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาคำร้องทั้งสองคำร้องแล้วเห็นว่า ในการฟ้องคดีต่อศาลผู้ฟ้องคดี ย่อมต้องยื่นคำฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้สำหรับการฟ้องคดีนั้น เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งในการพิจารณาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุด ย่อมต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมาวินิจฉัยชี้ขาด แต่เนื่องจากผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี) ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี) ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องทั้งสองคำร้องมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็นประเด็นเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า จะรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางราชการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาล อันถึงที่สุดแล้ว”

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๗๕ โดยศาลปกครองสูงสุดได้ส่งความเห็นตามทางราชการว่าเป็นบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี การโต้แย้งเป็นการโต้แย้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

พิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ หรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๖๕ - ๘๒/๒๕๔๗ ว่า มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ขัด

หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๕ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ อยู่ในหมวด ๑ บททั่วไป ที่บัญญัติหลักการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพื่อมิให้กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ใช้บังคับอยู่ หรือที่จะมีขึ้นต่อไปในภายหน้ามีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติให้อำนาจในการออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการ บทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง โดยให้สิทธิการฟ้องคดีแก่คู่ความทั้งสองฝ่าย ภายในกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีที่เท่าเทียมกัน และเป็นกรจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีเท่าที่จำเป็นไม่ได้มุ่งหมายจะใช้บังคับกับกรณีหนึ่งกรณีใดหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดไว้เป็นการเจาะจง แต่เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ในประเด็นนี้จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยอีก และตามคำวินิจฉัยที่ ๕ - ๒๖/๒๕๔๘ ซึ่งได้วินิจฉัยว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับ “สิทธิในทรัพย์สิน” ซึ่งย่อมได้รับความคุ้มครองสำหรับสิทธิในการฟ้องร้องบังคับชำระหนี้ตามสัญญาใช้ทุนการศึกษาและสัญญาจำประกัน เป็นสิทธิที่จะดำเนินกระบวนการทางกฎหมาย มิใช่สิทธิในทรัพย์สินที่จะยึดถือและติดตามเอาคืนได้ อันเป็นสาระสำคัญของสิทธิเช่นเดียวกับสิทธิในทรัพย์สินทั่วไป และตามคำร้องไม่ได้โต้แย้งหรือบรรยายไว้อย่างชัดเจนว่าขัดหรือแย้งต่อสิทธิในการสืบมรดกแต่อย่างใด ในประเด็นนี้จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยอีกเช่นเดียวกัน

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ หรือไม่

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือ (๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น ให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดโดยให้สิทธิในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งแตกต่างจากการฟ้องคดีทางแพ่งซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยฟ้องได้ภายในอายุความสิบปี ทั้งนี้ เนื่องจากระบบการพิจารณาคดีในศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน ซึ่งศาลปกครองจะมีบทบาทสำคัญในการพิจารณาคดีและการแสวงหาพยานหลักฐานจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อนำข้อเท็จจริงมาใช้ในการพิพาทคดี ส่วนการพิจารณาคดีแพ่งทั่วไปใช้ระบบกล่าวหา โดยเป็นภาระของคู่ความในคดีจะต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐานเอง จึงจำเป็นต้องกำหนดอายุความฟ้องคดีแพ่งไว้ก่อนข้างยาวกว่าคดีปกครอง ซึ่งหากกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง ให้ล่าช้าออกไปดังเช่นระยะเวลาการฟ้องคดีทางแพ่ง ก็อาจทำให้พยานหลักฐานบางส่วนขาดหายไป ซึ่งจะส่งผลเสียต่อการพิจารณาคดีปกครอง และผลแห่งคำพิพากษาของศาลปกครองอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรืออาจต้องจ่ายเงินภาษีอากรเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชนรวมถึงอาจต้องมีการฟ้องไล่เบียดเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายทำให้รัฐต้องเสียหาย

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง มิใช่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองที่บัญญัติไว้ในหมวด ๓ ของรัฐธรรมนูญ แต่เป็นบทบัญญัติในหมวดที่ ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานสำหรับองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องนำไปใช้เป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการรักษาและส่งเสริมความมั่นคงของชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ การปกครองระบอบประชาธิปไตย และการอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกของประชาชนชาวไทย พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ถือว่าเป็นบทบัญญัติ

แห่งกฎหมายที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐในการจัดระบบ
กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน
อย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นการตรากฎหมายให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๗๕ ที่บัญญัติไว้

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕

นายพอล เสงเจริญ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ