

คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๓ - ๒๘/๒๕๕๘

วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๘

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

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข และมหาวิทยาลัยมหาสารคาม รวมสองคำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องนายวัชชัย เชิงโสม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายไสว เชิงโสม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๔๓๘/๒๕๕๖ กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำสัญญาับทุนการศึกษาเพื่อศึกษาวิชาพยาบาลศาสตร์ เมื่อสำเร็จการศึกษาจะต้องเข้ารับราชการเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของเวลาที่ใช้ในการศึกษา หากผิดสัญญาต้องชดใช้ค่าเสียหายตามที่กำหนดในสัญญาและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำสัญญาค้าประกันยอมรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และคดีนี้ไม่ใช่คดีที่ฟ้องเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม และไม่มีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นและเห็นว่า สัญญาับทุนการศึกษา ดังกล่าวเป็นเงินงบประมาณแผ่นดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจัดสรรเพื่อเป็นทุนการศึกษาวิชาพยาบาลศาสตร์ หากผู้ได้รับทุนไม่รับราชการต้องชดใช้เงินคืนเป็นค่าทดแทน และเงินจำนวนนี้ต้องส่งใช้เป็นรายได้แผ่นดิน

เพื่อหมุนเวียนจัดสรรเป็นทุนการศึกษาแก่บุคคลอื่นต่อไป การฟ้องคดีเพื่อให้ชดใช้ทุนการศึกษา จึงเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ส่วนรวมเข้าข้อยกเว้นในมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การใช้บทบัญญัติของมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ ซึ่งรัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ

คำร้องที่สอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องนายกิตติพงษ์ วงศ์กาฬสินธุ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายอุพิน วงศ์กาฬสินธุ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๓๑๕/๒๕๔๗ กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำสัญญาลาไปศึกษา ณ ต่างประเทศ และทำสัญญารับทุนอุดหนุนกับผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำสัญญาค้ำประกันยอมรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเกินกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และคดีนี้มีใช้คดีที่ฟ้องเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม และไม่มีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นและโต้แย้งว่า มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินในการฟ้องคดีว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ ก่อนตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สิทธิในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยฟ้องคดีได้ภายในอายุความสิบปีระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ นอกจากนี้ คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเป็นคดีเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม การที่ศาลปกครองนำมาตรา ๕๑ ใช้บังคับ จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นบังคับใช้กฎหมายและตีความกฎหมาย ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕

ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาคำร้องที่หนึ่งและคำร้องที่สองแล้ว เห็นว่า ในการฟ้องคดีต่อศาล ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องยื่นคำฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้ สำหรับการฟ้องคดีปกครอง โดยที่มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต่อศาลปกครองไว้ โดยเฉพาะ ซึ่งในการพิจารณาหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมาวินิจฉัยชี้ขาด แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว มาก่อน จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และให้ส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า คำร้องทั้งสองคำร้องมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัย อย่างเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาคำร้องทั้งสองคำร้องไว้ในคำวินิจฉัยเดียวกัน

ข้อพิจารณาเบื้องต้น ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังมีคำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องทั้งสองคำร้อง ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นคู่ความโต้แย้งว่า มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๗๕ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ประเด็นตามคำร้องทั้งสองคำร้องที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๗๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๗๕ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๖ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๕ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๔๘ “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๗๕ “รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็ว และเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) มาตรา ๔๕ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๕ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

๑)ล๑

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

-----”

มาตรา ๔๕ “การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

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

มาตรา ๕๒ “การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่า คดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๖๕ - ๘๒/๒๕๔๗ วันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒

และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕ - ๒๖/๒๕๔๘ วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๘ วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ จึงไม่ต้องพิจารณาวินิจฉัยซ้ำในประเด็นเดียวกันกับที่ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยไว้แล้ว จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องทั้งสองคำร้อง คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ หรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กำหนดให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คຸ້ມครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ... เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และมาตรา ๑๕ วรรคสอง บัญญัติให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติให้การฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี จะเห็นได้ว่าระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ นอกจากกำหนดให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีดังกล่าวแล้ว ในมาตรา ๔๕ ได้กำหนดให้การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี นอกจากนั้น มาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ในวรรคหนึ่ง ไม่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองไว้ หากเป็นกรณีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ และในวรรคสอง แม้พ้นกำหนดเวลาฟ้องคดีแล้ว ถ้าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองดังกล่าวได้กำหนดไว้ เพื่อให้เหมาะสมกับคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ตามเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ สำหรับเหตุผลที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า การฟ้องคดีให้ชดเชยทุนการศึกษาเป็นคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม

การฟ้องคดีดังกล่าวเข้าข้อยกเว้นมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ซึ่งศาลปกครองอาจรับไว้พิจารณาได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นใช้อายุความหนึ่งปีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ ซึ่งรัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คຸ້ມครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจัดระบบงานและกระบวนการยุติธรรม ให้มีประสิทธิภาพนั้น เห็นว่า ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไม่อาจรับฟังได้เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ เป็นบทบัญญัติที่วางด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพื่อให้รัฐบาลที่ได้รับความไว้วางใจให้บริหารประเทศ นำไปใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน ให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังกล่าว โดยเฉพาะบทบัญญัติในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าว เป็นแนวทาง สำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งในการแถลงนโยบาย ต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีจะต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง การตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีเหตุผลดังที่ได้ กล่าวมาแล้ว รวมทั้งกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองให้เหมาะสมกับลักษณะคดีปกครอง โดยเฉพาะ การกำหนดระยะเวลาให้ฟ้องคดีปกครองภายในหนึ่งปีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ จึงไม่มีประเด็นที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ แต่ประการใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๑๕

นายสุธี สุทธิสมบุรณ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ