

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๕ - ๘๒/๒๕๕๗

วันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี รวมสิบแปดคำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของกรมสามัญศึกษา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช การสื่อสารแห่งประเทศไทย กรมการขนส่งทางอากาศ กรมส่งเสริมการเกษตร กรมทรัพยากรน้ำโดยจังหวัดนครราชสีมา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน และมหาวิทยาลัยมหิดล เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ รวม ๑๘ คำร้อง ข้อเท็จจริงตามคำร้อง สรุปได้ดังนี้

๑. คำร้องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างเหมาก่อสร้าง ได้แก่

๑.๑ คำร้องของกรมสามัญศึกษา ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง บริษัท โปร - เทค ซีวิล แอนด์ ดีไซน์ จำกัด ผู้ถูกฟ้องคดี ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๐๖/๒๕๕๖ ในกรณีผู้ฟ้องคดีได้จ้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างอาคารเรียนหนึ่งหลัง ณ โรงเรียนราชมนูรังสฤษฎ์ ตำบลนาประดู่ อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี ในวงเงิน ๑๐,๕๓๗,๐๐๐ บาท เริ่มทำงานภายในวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ และกำหนดเวลาแล้วเสร็จภายในวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติให้ขยายเวลาสัญญาก่อสร้างออกไปอีกสองร้อยสี่สิบวัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามกำหนด ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีไม่ทำสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญา จึงเป็นการผิดสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญา พร้อมกับให้ชำระค่าปรับรายวันเป็นเงิน ๑,๗๘๐,๗๕๓ บาท และค่าว่าจ้างผู้รับจ้างรายอื่นก่อสร้างอาคารต่อให้แล้วเสร็จเป็นเงิน ๕๕๕,๗๕๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒,๓๓๖,๕๐๓ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ชำระเงินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา)

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดี ไม่ได้ฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ และมาตรา ๕ (๔) ซึ่งต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดี จึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา พร้อมกับโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

๑.๒ คำร้องของการสื่อสารแห่งประเทศไทย ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๕๗๒/๒๕๔๖ ความว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด หอนงูศรีพัฒนา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนางสาวสุมาลี แคนหอนงู ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำการก่อสร้างอาคารที่ทำการไปรษณีย์นิคมพัฒนา ตำบลมาบข่า กิ่งอำเภอนิคมพัฒนา จังหวัดระยอง ค่าจ้างก่อสร้างเป็นเงิน ๕๖๗,๖๐๐ บาท กำหนดงานแล้วเสร็จภายในวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๐ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองผิดสัญญา ผู้ฟ้องคดี จึงได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้ชำระค่าเสียหาย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็มิได้ชำระจึงฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยเห็นว่าเป็นการยื่นฟ้องเกินระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ อีกทั้งคดีนี้มีใช้คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลซึ่งจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ และการฟ้องคดีดังกล่าวมิได้เป็นการยื่นฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดียื่นคำอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา พร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒

๑.๓ คำร้องของกรมการขนส่งทางอากาศ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคำฟ้องคดีหมายเลขคำที่ ๕๔๗/๒๕๔๖ ความว่า ผู้ฟ้องคดีได้จ้างเหมาบริษัท สหร่วมมิตรก่อสร้าง จำกัด ผู้ถูกฟ้องคดี ก่อสร้างหอบังคับการบินสูง ๗ ชั้น พร้อมระบบปรับอากาศ

ที่ทำอากาศยานหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นเงิน ๑๒,๘๐๐,๐๐๐ บาท กำหนดวันแล้วเสร็จในวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๑ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีพิคตัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญา และคิดค่าปรับเพราะเหตุล่าช้า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำค่าปรับดังกล่าวมาชำระภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับหนังสือแจ้งให้ชำระค่าปรับ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีผิดนัดไม่ชำระหนี้ จึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครอง

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงไม่รับคำฟ้องไว้ดำเนินการ

ผู้ฟ้องคดี ยื่นคำอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา พร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

๑.๔ คำร้องของกรมส่งเสริมการเกษตร ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องห้ามหุ้นส่วนจำกัด โกตาบารู ก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนายอาแซ ดอเลาะหะวอ หุ้นส่วนผู้จัดการผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) ในคดีหมายเลขคำที่ ๓๕๒/๒๕๔๖ ความว่า ผู้ฟ้องคดีได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยะลาดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในสัญญาจ้างว่าจ้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำการก่อสร้างอาคารฝึกอบรมและหอพักพร้อมครุภัณฑ์เพื่อใช้สำหรับการฝึกอบรมความรู้ทางด้านการเกษตรให้แก่เกษตรกร และเจ้าหน้าที่ ณ ศูนย์ส่งเสริมและผลิตพันธุ์พืชสวนยะลา จังหวัดยะลา งบประมาณในการก่อสร้าง ๘,๐๕๑,๔๒๕ บาท โดยในสัญญาระบุว่า ผู้รับจ้างต้องเริ่มทำงานภายในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๓ และต้องทำงานให้เสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๔ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำการก่อสร้างล่าช้ากว่าที่ได้ระบุไว้ในสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงบอกเลิกสัญญาและริบหลักประกันสัญญาจ้างพร้อมกับขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำเงินค่าปรับ ๑,๔๑๗,๐๕๑.๖๘ บาท ชำระให้แก่ศูนย์ส่งเสริมและผลิตพันธุ์พืชสวนยะลา ภายในวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินค่าปรับตามสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระหนี้ภายในเจ็ดวัน ผู้ถูกฟ้องคดียังคงเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยเห็นว่าเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๓๐ วรรคสอง จึงมีคำสั่งไม่รับฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) ที่ไม่รับฟ้องไว้พิจารณา พร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒

๑.๕ คำร้องของจังหวัดนราธิวาส ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กรมทรัพยากรน้ำ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ห้างหุ้นส่วนจำกัด สรรชัย ก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางสาวสุภาณี คงศาลา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๔/๒๕๔๗ ความว่า เมื่อปีงบประมาณ ๒๕๓๘ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ได้จัดสรรงบประมาณก่อสร้างขุดลอกหนองน้ำ บ้านบูเกะตา ตำบลโละจูด อำเภอเวียง จังหวัดนราธิวาส ต่อมาในวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๘ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อสร้างขุดลอกหนองน้ำ ตามโครงการที่ นธ ๒๔๐๐๔ บ้านบูเกะตา ตำบลโละจูด อำเภอเวียง จังหวัดนราธิวาส จำนวนค่าจ้าง ๔,๖๕๗,๗๐๐ บาท ต้องทำงานให้แล้วเสร็จบริบูรณ์ภายในวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๓๘ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองผิดสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินค่าปรับ ๔๕๑,๘๕๔.๘๓ บาท ไปชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันรับหนังสือ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกเฉย ผู้ฟ้องคดี จึงฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชำระเงิน ๔๕๑,๘๕๔.๘๓ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับตั้งแต่วันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๑ จนถึงวันฟ้องและให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชำระดอกเบี้ยในต้นเงิน จำนวน ๔๕๑,๘๕๔.๘๓ บาท ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) เห็นว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๑ ขณะนั้นศาลปกครองยังไม่เปิดทำการ ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น แต่นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๗ โดยขณะที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลในวันดังกล่าว อายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด จึงให้นับระยะเวลาการฟ้องคดี ตั้งแต่วันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป เมื่อนับระยะเวลาการฟ้องคดี ตั้งแต่วันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๔ จนถึงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๗ เป็นการฟ้องคดีปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาพร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒

๒. คำร้องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาสัมปทาน รวม ๓ คำร้อง

๒.๑ คำร้องของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางนิตยา อารีเฉลิม ในฐานะผู้จัดการมรดกของนายหริม อารีเฉลิม ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) คดีหมายเลขดำที่ ๕๑๔/๒๕๔๕ ความว่า ระหว่างปี ๒๕๒๕-๒๕๓๐ นายหริม อารีเฉลิม ได้ทำสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนกับผู้ฟ้องคดี จำนวนสองฉบับ โดยผู้รับสัมปทานต้องชำระเงินค่าเปิดป่า จำนวน ๑,๑๕๕,๐๐๐ บาท ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๓๕ นายหริม อารีเฉลิม ถึงแก่กรรม นางนิตยา อารีเฉลิม ซึ่งเป็นผู้จัดการมรดกตามคำสั่งศาลของนายหริม อารีเฉลิม ได้ขอรับโอนการทำไม้ตามสัญญาสัมปทานทั้งสองฉบับ จากการตรวจสอบพบว่า นายหริม อารีเฉลิม ผู้ตายยังคงมีหนี้ตามสัญญาค้างชำระ ตามสัญญาสัมปทาน ฉบับที่ ๒๐๔/๒๕๒๕ จำนวน ๒๒๒,๐๐๐ บาท และเงินค้างชำระตามสัญญาสัมปทาน ฉบับที่ ๑๑/๒๕๓๐ จำนวน ๒๓๑,๐๐๐ บาท ซึ่งจังหวัดระนองได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดี นำเงินไปชำระตามหนังสือ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าว แต่เพิกเฉยไม่ชำระหนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีให้ชำระเงินค่าเปิดป่าที่ค้างชำระพร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๔ จนถึงวันฟ้องคดีเป็นเงิน ๓๕,๒๗๘.๑๕ บาท รวมทั้งสิ้น ๔๘๘,๒๗๘.๑๕ บาท

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) พิจารณาเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดี ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปชำระเงินที่ค้างชำระตามสัญญาสัมปทาน ตามหนังสือลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๔ อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๔ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้ในวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นเวลาเกินหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี กรณีจึงเป็นการฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่งไม่รับฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาพร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘

๒.๒ คำร้องของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทำสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน กับนายเจียง นาคบรรพ์ ต่อมาได้โอนสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนไปอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๕๐๐/๒๕๔๖ ความว่า ตามสัญญาได้กำหนดให้ผู้รับสัมปทานต้องชำระเงินค่าเปิดป่าต่างหากจากค่าภาคหลวงเป็นเงิน ๑,๔๐๔,๒๒๘ บาท โดยให้ชำระร้อยละสิบห้าในวันที่ยื่นสัมปทาน ส่วนจำนวนที่เหลือให้เฉลี่ยชำระเป็นรายปีตามระยะเวลาของสัมปทาน ผู้ถูกฟ้องคดีได้ค้างชำระค่าเปิดป่ารายปีตามสัญญาสัมปทานเป็นเงิน ๒๑๐,๖๓๔.๒๐ บาท จังหวัดระนองจึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินจำนวนดังกล่าวไปชำระภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ได้ชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีให้ชำระค่าเปิดป่าที่ค้างชำระ พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๔๔ จนถึงวันฟ้อง จำนวน ๓๔,๕๓๔.๒๕ บาท รวมทั้งสิ้น ๒๔๕,๒๐๘.๔๕ บาท

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะใช้สิทธิทางศาลโดยยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่เปิดทำการอยู่ในขณะนั้นภายในกำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ผู้ฟ้องคดีเลือกที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๖ ภายหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการแล้ว หากจะยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลาง จะต้องยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ศาลปกครองกลางเปิดทำการคือ ภายในวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๕ คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๖ กรณีจึงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา พร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒

๒.๓ คำร้องของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ยื่นฟ้อง นางเอมอร อริวงษ์ ผู้ถูกฟ้องคดี ในฐานะทายาทและผู้จัดการมรดกของนายเอียง สัวบุตร ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๓๑๓/๒๕๔๕ ความว่า ผู้ฟ้องคดีโดยได้รับอนุญาตจากรัฐบาลให้สัมปทานทำไม้ป่าชายเลน ในจังหวัดกระบี่ แก่นายเอียง สัวบุตร จำนวน ๒ สัมปทาน ปรากฏว่าผู้รับสัมปทานยังไม่ได้ชำระค่าเปิดป่าทั้งสองสัมปทานที่ค้างชำระเป็นเงิน ๕๕,๑๐๖.๕๐ บาท ต่อมา นายเอียง สัวบุตร ผู้รับสัมปทาน ถึงแก่ความตาย และศาลจังหวัดกระบี่ได้มีคำสั่งตั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้จัดการมรดก

ของผู้รับสัมปทาน ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้รับสัมปทาน ในหนี้ค่าเปิดป่าจำนวน ๕๕,๑๐๖.๕๐ บาท จึงได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้จำนวนดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงมาขึ้นฟ้อง เป็นคดีต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงิน ๕๕,๑๐๖.๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าวนับแต่วันฟ้องจนถึงวันชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ค่าฤชาธรรมเนียมแทนผู้ฟ้องคดีด้วย

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีอาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่สัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนดังกล่าวสิ้นสุด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๓/๓๐ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีนี้มาขึ้นฟ้องต่อศาลยุติธรรมในขณะนั้น แต่กลับนำมาขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อศาลปกครองเปิดทำการแล้ว คือระยะเวลาการฟ้องคดีนี้ย่อมเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการ แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๕ จึงเกินกำหนดหนึ่งปี จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาต่อศาลปกครองสูงสุด พร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒

๓. คำร้องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาใช้ทุนการศึกษา รวม ๑๐ คำร้อง

๓.๑ คำร้องของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ผู้ฟ้องคดี ขึ้นฟ้อง นางสาวชิงชิง เตชะอุบล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางเยาวลักษณ์ จิตเพ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนางสาวจำลอง พ่วงทองคำ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๕๘/๒๕๔๖ ความว่า เมื่อปี ๒๕๓๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับอนุมัติให้ไปศึกษาชั้นปริญญาเอก ณ ประเทศสหรัฐอเมริกาด้วยทุนส่วนตัว มีกำหนด ๑ ปี โดยได้ทำสัญญาไปศึกษา ณ ต่างประเทศ กับผู้ฟ้องคดี โดยมีข้อตกลงว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสร็จการศึกษาไม่ว่าจะสำเร็จการศึกษาหรือไม่ จะต้องกลับมาเข้ารับราชการต่อไป เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของเวลาที่ได้รับเงินเดือนรวมทั้งเงินเพิ่มโดยให้ พันตำรวจโท เจริญ พ่วงทองคำ ทำสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขอขยายเวลาศึกษาต่อออกไปอีก ๖ ครั้ง เมื่อครบกำหนดลาศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้กลับเข้ารับราชการต่อตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย โดยมีผลการสอบสวนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันคราวเดียวกันเกินกว่า ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีคำสั่งปลดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๐ เป็นต้นไป จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ผิดสัญญาที่ได้ให้ไว้แก่ผู้ฟ้องคดีอันจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายและเบี้ยปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงิน ๓๕๘,๕๖๗.๗๕ บาท พร้อมเบี้ยปรับอีกจำนวน ๑ เท่า รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๗๑๗,๑๓๕.๕๐ บาท ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ค้ำประกัน ชดใช้เงินภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ค้ำประกันไม่ยอมชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือทวงถามให้นำเงินจำนวนดังกล่าวมาชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับพวก ได้รับหนังสือทวงถามแล้ว แต่ยังคงเพิกเฉย ต่อมาผู้ค้ำประกันได้ถึงแก่ความตาย โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นทายาทผู้รับมรดก ผู้ฟ้องคดีจึงนำเรื่องนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๖

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) เห็นว่า สิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายตามคำฟ้องเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๒ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด จึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา พร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

๓.๒ คำร้องของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายนาหวุฒิ พันธุ์ชนะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนายจ่านงค์ แสงอำไพ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๗๑/๒๕๔๖ ความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีเพื่อลาไปศึกษาต่อภายในประเทศระดับปริญญาโทที่มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ วิทยาเขตสงขลา มีกำหนด ๒ ปี โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ค้ำประกันโดยมีเงื่อนไขว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาต้องกลับเข้าปฏิบัติราชการทันที และต้องปฏิบัติราชการต่อไปไม่น้อยกว่า ๒ เท่าของเวลาที่ลาไปศึกษา หากกลับเข้าปฏิบัติราชการไม่ครบกำหนดเวลาในสัญญา ต้องชดใช้เงินที่ได้รับระหว่างศึกษาต่อกับเบี้ยปรับอีกหนึ่งเท่าของจำนวนเงินที่ต้องชดใช้ ต่อมาในวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รายงานตัวเข้าปฏิบัติราชการ เนื่องจากได้ศึกษาครบถ้วนตามหลักสูตรแล้ว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นหนังสือขอลาออกจากราชการ ซึ่งผู้ฟ้องคดีอนุญาตให้ลาออกตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๓๕ เมื่อนับระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับมาปฏิบัติราชการจนถึงวันลาออกจากราชการมีระยะเวลาไม่ถึงสองเท่า

ของเวลาที่ลาศึกษาต่ออันเป็นการผิดสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชดใช้เงินพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญา จำนวน ๑๑๐,๕๒๖.๕๕ บาท ซึ่งในวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๓๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชดใช้เงินจำนวน ๔๘,๕๐๗.๐๘ บาท เหลือเงินที่จะต้องชดใช้อีก ๖๒,๐๑๙.๔๗ บาท ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ชดใช้เงินที่เหลือซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับหนังสือแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีนี้

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) พิจารณาเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๓๕ อันเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยินยอมชำระเงินบางส่วนให้กับผู้ฟ้องคดี และเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองจะเปิดทำการ เมื่อนับระยะเวลาตั้งแต่ศาลปกครองเปิดทำการ คือวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ จนกระทั่งถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครอง คือวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ก็เป็นระยะเวลาที่พ้นกำหนดเวลาฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ แล้ว และไม่มีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาพร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒

๓.๓ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๒๕/๒๕๔๖ คดีหมายเลขแดงที่ ๔๑/๒๕๔๗ โดยฟ้องนางสาวเบญจรักษ์ สุขขาว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนายเพียว พงษ์ภักดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คำร้องที่อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๕/๒๕๔๗

๓.๔ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ยื่นฟ้องนายมานะ ชูบรรจง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางเน่งน้อย ราชปรีชา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๒๘/๒๕๔๖ คดีหมายเลขแดงที่ ๔๒/๒๕๔๗ คำร้องที่อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๖/๒๕๔๗

๓.๕ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ยื่นฟ้องนางสาววรรณภา เรืองศรีกำธร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางศศิธร เรืองศรีกำธร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๓๐/๒๕๔๖ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๘/๒๕๔๗ คำร้องที่อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๔๗

๓.๖ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ยื่นฟ้องนางสาวอังสนา วิภิญโญณี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายไพโรจน์ วิภิญโญณี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒๔/๒๕๔๖ คดีหมายเลขแดงที่ ๘๔/๒๕๔๗ คำร้องที่อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๐/๒๕๔๗

๓.๗ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ยื่นฟ้องนางสาวอลิสสรာ วณิชกุลบดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายประมุข วงศ์ชนเกียรติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒๖/๒๕๔๖ คดีหมายเลขแดงที่ ๘๕/๒๕๔๗ คำร้องที่อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๑/๒๕๔๗

๓.๘ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ยื่นฟ้องนางสาวศรัญญา รัตนแสงหิรัญ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ร้อยเอก อัทธธร บุรณากาญจน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๓๔/๒๕๔๖ คดีหมายเลขแดงที่ ๘๖/๒๕๔๗ คำร้องที่อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๒/๒๕๔๗

๓.๙ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ได้ยื่นฟ้องนางสาวสุรีย์พร เนตรสว่าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นาวาตรีหรือนายอนุชาติ อินทรเสน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๓๒/๒๕๔๖ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๘๗/๒๕๔๗ คำร้องที่อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๑/๒๕๔๗

๓.๑๐ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ได้ยื่นฟ้องนางสาวกาญจนา วชิรนนทศิลป์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางพนิดา สุภาแพ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒๗/๒๕๔๖ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๕๒/๒๕๔๗ คำร้องที่อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๖/๒๕๔๗

คำร้องที่ ๓.๓ ถึงคำร้องที่ ๓.๑๐ สรุปได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญาเป็นนักศึกษาเพื่อศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ (มหาวิทยาลัยมหิดล) กับผู้ฟ้องคดี มีสาระสำคัญในสัญญาข้อ ๑ ว่าภายหลังจากที่สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกลงยินยอมจะปฏิบัติกรให้เป็นไปตามคำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนักศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ผู้สำเร็จการศึกษาไปปฏิบัติงานในส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาลต่าง ๆ ทุกประการ และในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนักศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ผู้สำเร็จการศึกษาไปปฏิบัติงานในส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาลต่าง ๆ ผู้ถูกฟ้องคดี

ที่ ๑ จะรับราชการหรือทำงานนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองปี หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่เข้ารับราชการหรือทำงานดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดียินยอมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงิน ๒๕๐,๐๐๐ บาท

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เข้ารับการศึกษาในคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ตามโครงการแก้ไขปัญหาค่าครองชีพเกษตรกร เมื่อปี ๒๕๓๘ และสำเร็จการศึกษา เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๓ แต่ผู้ถูกฟ้องคดี มิได้เข้ารับราชการหรือทำงานชดใช้ตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี ร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงิน พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี จากต้นเงินของแต่ละสัญญา นับถัดจากวันฟ้องคดีจนกว่าจะชำระเสร็จ

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) เห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้เข้ารับราชการหรือทำงานตามเงื่อนไขในสัญญา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ค้าประกันชำระเงินแทนการปฏิบัติงานตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ค้าประกันเพิกเฉยไม่นำเงินไปชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลา จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อพ้นกำหนดเวลาให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินไปชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้วเมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องภายในระยะเวลา ที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นกรณีที่ยื่นฟ้องคดีเกินกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา พร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒

ฝ่ายผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ที่ศาลปกครองชั้นต้น ยกขึ้นมาเป็นเหตุในการสั่งไม่รับคำฟ้องเป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ก่อนจะมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ สิทธิในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยฟ้องได้ภายในอายุความสิบปี การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คู่กรณีฝ่ายผู้ฟ้องคดีมีทั้งเอกชนและหน่วยงานทางปกครอง การฟ้องคดีจึงถือเป็นสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลไว้ นอกจากนี้ มาตรา ๖๒ ยังบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่น

ของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงาน นั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งมาตรา ๒๗ ก็ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิดังกล่าวไว้ด้วย การจำกัดสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ฉะนั้น กฎหมายใดที่บัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลโดยไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจไว้ กฎหมายนั้นย่อมขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นผลให้บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีซึ่งโต้แย้งว่า บทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาคำร้องทั้งสิบแปดคำร้องแล้วเห็นว่า ในการฟ้องคดีต่อศาล ผู้ฟ้องคดี ย่อมต้องยื่นคำฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้ เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดย่อมต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เนื่องจากผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี) โต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี) ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า คำร้องทั้งสิบแปดคำร้อง มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็นประเด็นเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า คำร้องดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางราชการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของกลุ่มความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยศาลปกครองสูงสุดได้ส่งความเห็นตามทางกรว่า เป็นบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี และเป็น การโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณา วินิจฉัยได้

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

มาตรา ๖ บัญญัติว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี”

ประเด็นในการพิจารณาและคำวินิจฉัย

พิจารณาแล้ว ประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีมีว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ หรือไม่ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาสาระของคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่อาจอ้างว่า มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๗ เพราะรัฐธรรมนูญทั้งสามมาตรานี้ เป็นบทบัญญัติทั่วไปที่วางหลักการและแนวทางในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แล้ว โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งองค์กรของรัฐทุกองค์กรจะละเมิดมิได้ และหากรัฐตรากฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับนั้นจะใช้บังคับมิได้อันเป็นการรับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ส่วนมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีละเมิดและคดีสัญญาทางปกครองต่อศาลปกครองไว้ว่าจะต้องฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งไม่มีประเด็นใดที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญทั้งสามมาตรา

ดังนั้น จึงเห็นว่า มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งสามมาตรา

ในทำนองเดียวกัน รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ เป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ... หรือองค์การอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ซึ่งเป็นคนละกรณีกับคำร้องของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นกรณีของหน่วยราชการฟ้องเอกชนต่อศาลปกครองให้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายต่อหน่วยราชการ พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติ มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ กับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ไม่มีความเกี่ยวพันกัน หรือขัดหรือแย้งต่อกัน

ดังนั้น จึงมีประเด็นตามคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยเพียงประเด็นเดียว คือ มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

ในการจะพิจารณาวินิจฉัยว่าคำร้องของผู้ฟ้องคดีที่ได้แย้งว่า มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่ จะต้องแยกพิจารณาสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ออกเป็น ๔ ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคแรก จะบัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้” แต่ก็อนุญาติให้รัฐออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้ ตามความจำเป็นโดยต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น ซึ่งหมายความว่า แม้รัฐจะมีอำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้ แต่ก็ต้องกระทำภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ กำหนด หากไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ กำหนดไว้กฎหมายนั้นก็อาจจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ประเด็นที่สอง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ยังกำหนดเอาไว้ในวรรคสองว่า ในด้านรูปแบบกฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย เหตุที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ต้องกำหนดไว้เช่นนี้ก็เพื่อให้รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรนิติบัญญัติตรวจสอบอำนาจของรัฐสภาให้ดีเสียก่อนว่า

เมื่อจะออกกฎหมายใดมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะทำได้เพียงใด ถ้ารัฐธรรมนูญไม่รับรองอำนาจในการออกกฎหมายเอาไว้ จะออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลไม่ได้

ประเด็นที่สาม กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขในมาตรา ๒๕วรรคสอง คือ กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น ต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ประเด็นที่สี่ กฎหมายที่ว่านั้นจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้เท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพไม่ได้ หมายความว่า รัฐสภาออกกฎหมายโดยอาศัยอำนาจที่รัฐธรรมนูญให้ไว้เพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ แต่จะต้องพอสมควรแก่เหตุคือได้สัดส่วนกับความจำเป็นที่จะต้องจำกัดเสรีภาพ ถ้าไม่ได้สัดส่วน คือถ้ากฎหมายนั้นไปทำให้สิทธิเสรีภาพนั้นหมดไปเลย ก็ต้องถือว่าไปกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพ และขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นบทบัญญัติที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เพราะเหตุผลดังนี้

เหตุผลประการแรก มาตรา ๕๑ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเท่าที่จำเป็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เพราะเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาได้ใช้ดุลพินิจในการบัญญัติเรื่องกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและสัญญาทางปกครองไว้ปรากฏตามบันทึกการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ วุฒิสภา ซึ่งได้นำอายุความฟ้องคดีละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔๘ ซึ่งมีอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด มาเป็นแบบอย่างเทียบเคียงในคดีที่พิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและสัญญาทางปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ประกอบกับ ศาลปกครองมีวิธีพิจารณาความแตกต่างจากวิธีพิจารณาความของศาลอื่น โดยใช้ระบบไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงมาพิจารณาพิพากษา การที่กำหนดระยะเวลาไว้หนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่เหตุแห่งการฟ้องคดี จึงเป็นเวลาที่เหมาะสมตามความจำเป็นของคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและสัญญาทางปกครองแล้ว ทั้งนี้ จะเป็นประโยชน์สำหรับการหาพยานหลักฐานต่าง ๆ มาประกอบการพิจารณาของศาล มิให้เน้นนานไปจนไม่สามารถหาพยานหลักฐานได้ และเป็นประโยชน์ในการบริหารงานของรัฐเพื่อให้สัญญาทางปกครองมีความมั่นคงไม่ตกอยู่ภายใต้

ความไม่แน่นอนว่า จะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นานจนเกินไป ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
มาตรา ๕๑ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการฟ้องคดีเท่าที่จำเป็น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ แล้ว

ในขณะที่เดียวกันจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ซึ่งเป็นบทมาตราหนึ่ง而出มาบังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ๒๕๔๒ ไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่ออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพ
ของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เสียโดยสิ้นเชิง จึงไม่จำเป็นต้องระบุดังบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ
ในการตรากฎหมายนี้ไว้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

เหตุผลประการที่สอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
มาตรา ๕๑ เป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง
เพราะพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ตราขึ้น
เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาท
ระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ
รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแล
ของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ
หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตาม
กฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ
หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย
ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรก
ให้ดำเนินการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด ฯลฯ (๑) ให้ดำเนินการจัดตั้งศาลปกครอง
ตามมาตรา ๒๗๖ ให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งบทบัญญัติ
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และมาตรา ๓๓๔ วรรคหนึ่ง กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครอง และ
ตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครอง จึงเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญ
ได้ให้อำนาจในการตรากฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ไว้โดยเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง

เมื่อพิจารณาหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ซึ่งมีข้อความตอนหนึ่งว่า “...โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครองหรือการทำสัญญาทางปกครอง อันเป็นเรื่องกฎหมายมหาชน และโดยที่ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่วไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวม เป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน ในขณะที่เดียวกันเอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ ในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงที่แท้จริง และต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนทั่วไปซึ่งจะถูกกระทบในทางใดทางหนึ่งจากคำพิพากษาของศาลปกครอง...”

จึงเห็นว่าตามนัยหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ เป็นส่วนหนึ่งของนิติวิธีของกฎหมายมหาชนที่ว่าด้วยกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีปกครองบางประเภท จึงเป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นการเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕วรรคหนึ่ง แล้ว

เหตุผลประการที่สาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เพราะตามคำร้องที่ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งในประเด็นว่า สิทธิในการฟ้องคดีเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๖๒ ได้ให้ความคุ้มครองและรับรองไว้ การจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีย่อมเป็นการฝ่าฝืนและขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ พิจารณาแล้วเห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ เป็นเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights and Liberties) ซึ่งถือกันว่า สิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในทรัพย์สินเป็นแก่น (core) ของสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งเช่นกัน ซึ่งสาระสำคัญของสิทธิในการฟ้องคดีนี้

อาจกล่าวได้ว่า หากกฎหมายบัญญัติห้ามฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในทุกกรณี จึงจะถือว่าเป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิ แต่การที่กฎหมายจำกัดเพียงอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีไว้เพื่อประโยชน์ในกระบวนการพิจารณาของศาล มิได้ห้ามฟ้องคดีเด็ดขาดแต่อย่างใด ดังนั้น จะถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีที่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิไม่ได้ และรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพด้านต่าง ๆ ไว้คงมีความหมายแต่เพียงว่าองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ จะเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นไม่ได้เท่านั้น หากมีความหมายเลยไปถึงขนาดว่ารัฐจะออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพอย่างใด ๆ ไม่ได้เลย และในเรื่องของอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดี ถือเป็นเรื่องสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลเพื่อมิให้ศาลต้องพิจารณาคดีที่เกิดขึ้นในเวลาที่นานจนเกินไป เพราะอาจเป็นปัญหาเรื่องการแสวงหาพยานหลักฐาน ซึ่งวิธีพิจารณาทางศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนโดยศาลปกครองจะเป็นผู้แสวงหาพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาพิพากษาคดี นอกเหนือจากพยานหลักฐานที่คู่กรณีนำมาเสนอต่อศาล จึงต้องกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีปกครองในมาตรา ๕๑ ไม่ให้นานจนเกินไป

เหตุผลประการที่สี่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีที่มีอยู่ก่อนแล้ว

ตามคำร้องได้โต้แย้งในประเด็นว่า สิทธิของบุคคลในการนำคดีมาฟ้องย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ โดยก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สิทธิในการนำข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานหรือสัญญาอื่นใดที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองมาฟ้องศาล ย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ คู่กรณีไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องภายในกำหนดอายุความดังเช่นข้อพิพาทคดีนี้ คู่กรณีมีสิทธินำคดีมาฟ้องได้ภายในอายุความสิบปี แต่เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ (เริ่มใช้บังคับวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๒) กลับมีบทบัญญัติในมาตรา ๕๑ ว่า การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี อันเป็นการย่นอายุความที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน นั้นพิจารณาประเด็นนี้แล้ว เห็นว่ากรณีนี้มิใช่เรื่องพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แต่เป็นกรณีการใช้ดุลพินิจ

ของศาลปกครองในการตีความบังคับใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งโดยหลักการของกฎหมายมหาชนได้ยอมรับหลักการที่ว่า กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจะต้องไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง ซึ่งเป็นกรณีที่ว่า กฎหมายที่ออกใช้บังคับนั้นให้มีผลบังคับกับการกระทำที่เกิดก่อนกฎหมายใช้บังคับด้วย กรณีตามคำร้องมิใช่เป็นเรื่องการบัญญัติกฎหมายให้มีผลใช้บังคับกับการกระทำที่เกิดก่อนการประกาศบังคับใช้กฎหมาย แต่เป็นเรื่องที่ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยไปตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย โดยเห็นว่าต้องนำพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ มาบังคับใช้ในคดีของผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ ที่บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” และถือเป็นยุติในการพิจารณาพิพากษาของแต่ละศาลที่จะได้วางบรรทัดฐานในศาลของตนไว้ แม้หากว่าจะวินิจฉัยต่างไปจากคำพิพากษาของศาลอื่น เพราะศาลแต่ละศาลต่างมีอิสระในการวินิจฉัยคดีที่อยู่ในอำนาจของตน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ วรรคแรก ที่บัญญัติว่า “ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย”

เหตุผลประการที่ห้า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่คู่กรณีในการฟ้องคดีเป็นการทั่วไป ดังจะเห็นได้จาก มาตรา ๓ คู่กรณีหมายความว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด ไม่ว่าจะด้วยความสมัครใจเองหรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นและเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณา ให้รวมถึงผู้ที่มีสิทธิกระทำการแทนด้วย นอกจากนี้ มาตรา ๔๒ ยังได้บัญญัติว่า “ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๕ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๑๒

ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” ดังนั้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๕๑ ไม่ได้มุ่งหมายจะใช้บังคับกับกรณีหนึ่งกรณีใดหรือแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง แต่บังคับใช้กับบุคคลทุกคนที่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จากการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็หมายถึงหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไป ไม่ได้มุ่งหมายถึงหน่วยงานของรัฐแห่งใดหรือเจ้าหน้าที่รัฐบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะเจาะจง บทบัญญัติของมาตรา ๕๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง

ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘

อย่างไรก็ตาม แม้ตุลาการศาลปกครองจะมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาคดีตามคำร้องทั้งสิบแปดคำร้องนี้มีอยู่หลายมาตราที่ศาลปกครองอาจนำมาใช้ประกอบในการพิจารณาคดีนี้ตามคำร้องโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีได้ เช่น มาตรา ๕๒ ซึ่งบัญญัติว่า “การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผลประโยชน์ที่หน่วยราชการจะต้องสูญเสียไปในกรณีที่ศาลปกครองไม่รับคำร้องทั้งสิบแปดคำร้องไว้พิจารณามีจำนวนมากนับร้อยล้านบาทขึ้นไป ซึ่งถ้าศาลปกครองถือว่าผลประโยชน์ที่หน่วยราชการต้องสูญเสียนี้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ก็น่าจะรับคดีทั้งสิบแปดคำร้องไว้พิจารณา อันจะเป็นการปิดช่องว่างที่เกิดขึ้นจากการใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ทำให้หน่วยราชการเตรียมตัวไม่ทันในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อของการใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ แทนการใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฯ ซึ่งเดิมอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีเวลาถึงสิบปีในการฟ้องคดีดังกล่าวเป็นคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรม

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ