

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๕ - ๘๒/๒๕๔๗

วันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองสูงสุดได้ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี รวม ๑๘ คำร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ในประเด็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ หรือไม่ โดยมีคำร้องดังต่อไปนี้

คำร้องที่หนึ่ง คดีหมายเลขดำที่ ๑๐๖/๒๕๔๖ ของศาลปกครองสงขลา ระหว่าง กรมสามัญศึกษา ผู้ฟ้องคดี บริษัท โปร-เทค ซีวิล แอนด์ ดีไซน์ จำกัด ผู้ถูกฟ้องคดี

คำร้องที่สอง คดีหมายเลขดำที่ ๕๗๒/๒๕๔๖ ของศาลปกครองกลาง ระหว่าง การสื่อสารแห่งประเทศไทย ผู้ฟ้องคดี ห้างหุ้นส่วนจำกัด หนองกุ้งศรีพัฒนา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางสาวสุมาลี แคนหนอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

คำร้องที่สาม คดีหมายเลขดำที่ ๕๔๗/๒๕๔๖ ของศาลปกครองกลาง ระหว่าง กรมการขนส่งทางอากาศ ผู้ฟ้องคดี บริษัท สหร่วมมิตรก่อสร้าง จำกัด ผู้ถูกฟ้องคดี

คำร้องที่สี่ คดีหมายเลขดำที่ ๓๕๒/๒๕๔๖ ของศาลปกครองสงขลา ระหว่าง กรมส่งเสริมการเกษตร ผู้ฟ้องคดี ห้างหุ้นส่วนจำกัด โกตาบารูก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายอาแซ ดอเลาะหะวอ หุ้นส่วนผู้จัดการในฐานะส่วนตัว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

คำร้องที่ห้า คดีหมายเลขดำที่ ๔/๒๕๔๗ ของศาลปกครองสงขลา ระหว่าง จังหวัดนราธิวาส ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กรมทรัพยากรน้ำ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ห้างหุ้นส่วนจำกัด สรรค์ชัยก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางสาวสุภาณี คงศาลา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

คำร้องที่หก คดีหมายเลขดำที่ ๕๑๔/๒๕๔๕ ของศาลปกครองกลาง ระหว่าง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ฟ้องคดี นางนิตยา อารีเฉลิม ในฐานะผู้จัดการมรดกของนายหริม อารีเฉลิม ผู้ถูกฟ้องคดี

คำร้องที่เจ็ด คดีหมายเลขดำที่ ๕๐๐/๒๕๔๖ ของศาลปกครองกลาง ระหว่าง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ฟ้องคดี นายเจียง นาคบรรพ์ ผู้ถูกฟ้องคดี

คำร้องที่แปด คดีหมายเลขดำที่ ๓๑๓/๒๕๔๕ ของศาลปกครองสงขลา ระหว่าง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ฟ้องคดี นางอมอมร อริวงษ์ ในฐานะทายาทและผู้จัดการมรดกของ นายเอียง ต้วบุตร (ผู้ตาย) ผู้ถูกฟ้องคดี

คำร้องที่เก้า คดีหมายเลขดำที่ ๑๒๕๘/๒๕๔๖ ของศาลปกครองกลาง ระหว่าง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ผู้ฟ้องคดี นางสาวชิงชิง เตชะอุบล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางเยาวลักษณ์ จิตเพ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นางสาวจำลอง พ่วงทองคำ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

คำร้องที่สิบ คดีหมายเลขดำที่ ๑๓/๒๕๔๖ ของศาลปกครองสงขลา ระหว่าง สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ผู้ฟ้องคดี นายนราวุฒิ พันธุ์ชนะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายจำนงค์ แสงอำไพ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

คำร้องที่สิบเอ็ด คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒๕/๒๕๔๖ ของศาลปกครองกลาง ระหว่าง มหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี นางสาวเบญจรักษ์ สุขขาว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายพเยาว์ พงษ์ภักดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

คำร้องที่สิบสอง คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒๘/๒๕๔๖ ของศาลปกครองกลาง ระหว่าง มหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี นายมานะ ชูบรรจง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางเน่งน้อย ราชปรีชา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

คำร้องที่สิบสาม คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๓๐/๒๕๔๖ ของศาลปกครองกลาง ระหว่าง มหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี นางสาววรรณภา เรืองศรีกำธร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางศศิธร เรืองศรีกำธร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

คำร้องที่สิบสี่ คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒๔/๒๕๔๖ ของศาลปกครองกลาง ระหว่าง มหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี นางสาวอังสนา วิภิญโญณี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายไพโรจน์ วิภิญโญณี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

คำร้องที่สิบห้า คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒๖/๒๕๔๖ ของศาลปกครองกลาง ระหว่าง มหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี นางสาวอลิสรา วัฒนกุลบดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายประมุข วงศ์ชนเกียรติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

คำร้องที่สิบหก คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๓๔/๒๕๔๖ ของศาลปกครองกลาง ระหว่าง มหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี นางสาวศรัณญา รัตนแสงหิรัญ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ร้อยเอก อัทธธร บุรณากาญจน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

คำร้องที่สิบเจ็ด คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๓๒/๒๕๔๖ ของศาลปกครองกลาง ระหว่าง มหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี นางสาวสุรีย์พร เนตรสว่าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นาวาตรีหรือนายอนุชาติ อินทรเสน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

คำร้องที่สิบแปด คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒๗/๒๕๔๖ ของศาลปกครองกลาง ระหว่าง มหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี นางสาวกาญจนา วชิรนนทศิลป์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางพนิดา สุภาแพ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

คำร้องตามคดีที่หนึ่งถึงห้าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างเหมาก่อสร้าง คำร้องที่หกถึงแปดเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาสัมปทาน และคำร้องที่เก้าถึงสิบแปดเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาใช้ทุนการศึกษา

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลาและศาลปกครองกลาง) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องทั้งสิบแปดคดีไว้พิจารณา โดยเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ และตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่) ซึ่งให้นับระยะเวลาฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น พร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ มีเหตุผลสรุปว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ที่ศาลปกครองชั้นต้น ยกขึ้นมาเป็นเหตุในการสั่งไม่รับคำฟ้องเป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ก่อนจะมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ สิทธิในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต่อศาลย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยฟ้องได้ภายในอายุความสิบปี การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คู่กรณีฝ่ายผู้ฟ้องคดีมีได้ทั้งเอกชนและหน่วยงานทางปกครอง การฟ้องคดีจึงถือเป็นสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๔ ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลไว้ นอกจากนี้ มาตรา ๖๒ ยังบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงาน นั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งมาตรา ๒๗ ก็ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิดังกล่าวไว้ด้วย การจำกัดสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้นี้จะกระทำมิได้ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ฉะนั้นกฎหมายใดที่บัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลโดยไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจไว้ กฎหมายนั้นย่อมขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นผลให้บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุด รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีซึ่งโต้แย้งว่าบทบัญญัติ ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาคำร้องทั้งสิบแปดคำร้องแล้วเห็นว่า ในการฟ้องคดีต่อศาล ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องยื่นคำฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้สำหรับการฟ้องคดีนั้น เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งในการพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดย่อมต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เนื่องจากผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี) โต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี) ให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า คำร้องทั้งสิบแปดคำร้อง มีประเด็นที่จะต้องพิจารณา วินิจฉัยเป็นประเด็นเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับฟังความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการเพื่อประกอบการพิจารณา วินิจฉัยคือ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนเลขาธิการ ก.พ. และผู้แทนอัยการสูงสุด

นายจิระ พรณราย พนักงานอัยการ สำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด ผู้ได้รับมอบอำนาจจากอัยการสูงสุด ได้ชี้แจงและส่งบันทึกถ้อยคำต่อศาลรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้

กรณีสืบเนื่องจากก่อนที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย ได้มีการทำสัญญาเกิดขึ้นระหว่าง หน่วยงานของรัฐกับ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และ/หรือหน่วยงานของรัฐ กับเอกชน และ/หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับเอกชน จำนวนมาก เช่น สัญญาลาศึกษาต่อของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สัญญาสัมปทาน สัญญาจ้างก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่ทำการของหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น โดยในขณะที่ทำสัญญานั้นคู่สัญญาไม่อาจทราบได้ล่วงหน้าเลยว่าต่อไปภายภาคหน้าจะมีการจัดตั้งศาลปกครองและมีบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้นในประเทศไทย และจะทำให้สัญญาที่ทำกันไว้แล้วจะต้องกลับกลายเป็น “สัญญาทางปกครอง” โดยผลของกฎหมายฉบับดังกล่าวซึ่งเป็นการขัดกับเจตนาของคู่สัญญาที่ในขณะที่ทำสัญญาคู่สัญญามีเจตนาที่จะผูกพันสิทธิและหน้าที่แห่งตนตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติถึงสิทธิเรียกร้องและอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องไว้แล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๖๘ และต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติรับรองสิทธิและคุ้มครองสิทธิดังกล่าวไว้ตามมาตรา ๔ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ เมื่อต่อมาได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยไม่ได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงเป็นปัญหาขัดแย้งกันระหว่างกฎหมายฉบับเก่าและฉบับใหม่ในเรื่องอายุความที่เป็นปัญหามาสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ตามหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องและอายุความใช้สิทธิของคู่สัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติไว้ในลักษณะ ๖ เรื่องอายุความ โดยเริ่มตั้งแต่มาตรา ๑๕๓/๕ ถึงมาตรา ๑๕๓/๓๕ ซึ่งได้จำแนกประเภทของสิทธิเรียกร้องไว้อย่างชัดเจนว่า สิทธิเรียกร้องประเภทใด มีกำหนดอายุความเท่าใด

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒ ได้บัญญัติว่า “ให้ใช้ประมวลกฎหมายนี้ตั้งแต่วันที่ ๑ เดือนมกราคม พุทธศักราช ๒๔๖๘ เป็นต้นไป”

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓ ได้บัญญัติว่า “ตั้งแต่วันที่ใช้ประมวลกฎหมายนี้สืบไป ให้ยกเลิกบรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่น ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในประมวลกฎหมายนี้ หรือซึ่งแย้งกับบทแห่งประมวลกฎหมายนี้”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒ ได้บัญญัติไว้ว่า “พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป”

(ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๘๔ ก ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒)

มาตรา ๕๑ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติไว้ว่า การฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) (คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ฯลฯ) หรือ (๔) (คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญา ทางปกครอง) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่มีบทบัญญัติที่ว่าตั้งแต่วันที่ใช้ประมวลกฎหมายนี้สืบไปให้ยกเลิกบรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่น ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในประมวลกฎหมายนี้หรือซึ่งแย้งกับบทแห่งประมวลนี้ ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีบทเฉพาะกาลตั้งแต่มตรา ๕๔ ถึงมาตรา ๑๐๗ แต่บทเฉพาะกาลดังกล่าวก็ไม่ได้บัญญัติไว้ว่า เมื่อมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับแล้ว สิทธิเรียกร้องต่าง ๆ ของผู้มีสิทธิฟ้องคดีที่มีสิทธิอยู่แล้วไม่ว่าตามบทกฎหมายใด ๆ ให้เป็นอันยกเลิกและให้ใช้สิทธิเรียกร้องตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้แทน

นอกจากนี้ตามหลักกฎหมายมีอยู่ว่า กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง ซึ่งหมายความว่า กฎหมายจะใช้บังคับแก่กรณีที่เกิดขึ้นในอนาคตนับตั้งแต่วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับและกฎหมายจะไม่บังคับแก่การกระทำหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนหน้าวันใช้บังคับแห่งกฎหมาย หากกฎหมายจะให้ผลย้อนหลัง ก็จะต้องกำหนดการมีผลย้อนหลังไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน ซึ่งในเรื่องนี้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ไม่ได้บัญญัติให้กฎหมายนี้มีผลย้อนหลังดังกล่าวแล้วข้างต้นและได้เคยมีคำพิพากษาของศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้เกี่ยวกับอายุความว่าเมื่ออายุความตามกฎหมายใหม่และกฎหมายเก่าขัดกันให้ใช้อายุความตามกฎหมายเก่า ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘/๒๔๗๑

พนักงานอัยการได้นำคดีที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสียหายยื่นฟ้องเอกชนเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเช่น สัญญาใช้ทุนการศึกษา สัญญาสัมปทาน และสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างหลายสำนวน ซึ่งเป็นสัญญาที่ทำกันไว้ก่อนมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นสัญญาที่เอกชนเป็นผู้ผิดสัญญา ซึ่งก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องแก่หน่วยงานของรัฐแล้ว ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๑๓ ซึ่งสิทธิเรียกร้องดังกล่าวมีอายุความ ๑๐ ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๓/๓๐ และในเรื่องอายุความนั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๓/๑๑ ได้บัญญัติว่า อายุความที่กฎหมายกำหนดไว้ นั้น คู่กรณีจะตกลงกันให้คงใช้หรือขยายออกหรือย่อเข้าไม่ได้ ในขณะที่อายุความตามสัญญาต่าง ๆ ที่พนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองนั้น ยังอยู่ภายในระยะเวลา ๑๐ ปี ตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๓/๓๐ กำหนด ปรากฏว่าศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีดังกล่าวไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีดังกล่าวออกจากสารบบความดังเช่นคดีของศาลปกครองกลาง หมายเลขคำที่ ๕๑๗/๒๕๔๕ และหมายเลขคำที่ ๒๑๕๐/๒๕๔๕ โดยศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุดอ้างว่าเมื่อมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับแล้ว การฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการคือวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ โดยไม่คำนึงถึงสิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะเหลืออยู่อีกกี่ปี ซึ่งบางคดียังมีสิทธิเรียกร้องเหลืออีก ๕ ปี ๘ ปี ๓ ปี ๖ ปี ๕ ปี ๔ ปี ๓ ปี ๒ ปี เป็นต้น ซึ่งก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สิทธิในการนำข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานหรือสัญญาอื่นใดที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองมาฟ้องศาลย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ คู่กรณีไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องภายในกำหนดอายุความ ดังเช่นข้อพิพาทคดีนี้ คู่กรณีมีสิทธินำคดีมาฟ้องได้ภายในอายุความ ๑๐ ปี แต่เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ (ใช้บังคับวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๒) กลับมีบทบัญญัติในมาตรา ๕๑ ว่า การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยไม่มีการบัญญัติข้อยกเว้นในเรื่องการฟ้องคดีที่ล่วงเลย

ระยะเวลาฟ้องคดีไปก่อนกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับ และนอกจากนี้ปรากฏว่าศาลปกครองกลางเพิ่งจะเปิดทำการเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ อันเป็นเวลาภายหลังจากที่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับถึง ๑ ปีเศษ ซึ่งหากจะตีความบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวอย่างเคร่งครัดนับแต่วันที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ จนกระทั่งถึงวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ แล้ว คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต่างๆ ที่คู่กรณีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับ ก็ไม่สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้เพราะคดีดังกล่าวได้ขาดอายุความไปก่อนที่ศาลปกครองจะเปิดทำการแล้ว พนักงานอัยการเห็นว่า มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ ที่กำหนดระยะเวลาฟ้องคดี มิใช่กำหนดหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้มีข้อบัญญัติให้ยกเลิกบรรดากฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่มีบัญญัติไว้แล้วหรือซึ่งแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ดังเช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พุทธศักราช ๒๔๗๗ มาตรา ๔ และพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช ๒๔๗๗ มาตรา ๔ ทั้งมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ก็เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ ฉะนั้นสิทธิของคู่กรณีในการนำคดีมาฟ้องต่อศาลย่อมมีอายุความ ๑๐ ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ตราบใดที่คดียังไม่ขาดอายุความคู่กรณีย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องศาลได้ภายในระยะเวลา ๑๐ ปี แม้จะล่วงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ตาม

อนึ่ง แม้ศาลปกครองสูงสุดจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการออกคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ ว่า คดีที่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดีไปก่อนศาลปกครองเปิดทำการให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองกลางเปิดทำการก็ตามก็เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบเนื่องจากเป็นการขยายอายุความที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้ ซึ่งกฎหมายในเรื่องอายุความเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนและเป็นการแก้ปัญหให้กับคู่กรณี

ผู้เสียสิทธิได้ในบางกรณีเท่านั้น เนื่องจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวก็มีได้มีผลเป็นกฎหมายที่บัญญัติโดยเฉพาะกาลของมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ในเรื่องการฟ้องคดีที่ล่วงเลยระยะเวลาฟ้องคดีไปก่อนศาลปกครองเปิดทำการ ไม่มีผลทำให้บทบัญญัติมาตรา ๕๑ ซึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กลับมีผลใช้บังคับ อีกทั้งการที่ความในวรรคสองของมาตรา ๕๒ แห่งบทกฎหมายดังกล่าวจะได้บัญญัติว่าการฟ้องคดีที่พ้นกำหนดการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมและมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ก็ตาม พนักงานอัยการเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเรื่องการให้ศาลใช้ดุลพินิจที่จะรับฟ้องหรือไม่ มิได้เป็นบทบังคับแต่อย่างใด และเมื่อศาลปกครองเปิดทำการแล้วพนักงานอัยการไม่มีอำนาจที่จะนำคดีที่ศาลปกครองเห็นว่าเป็นสัญญาทางปกครองไปฟ้องที่ศาลยุติธรรมอีกเพราะศาลปกครองอ้างว่าสัญญาทางปกครองต้องให้ศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาเท่านั้น

ด้วยเหตุนี้ การที่ศาลปกครองตีความบทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังกล่าว ถือได้ว่าบทบัญญัติแห่งมาตรา ๕๑ ของพระราชบัญญัตินี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญเนื่องจากการตัดสิทธิของคู่กรณีในการนำคดีไปฟ้องศาลทั้งนี้เพราะเหตุว่าการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คู่กรณีฝ่ายผู้ฟ้องคดีมิได้ทั้งเอกชนและหน่วยงานทางปกครองและการฟ้องคดีถือเป็นสิทธิตามกฎหมายซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔ ได้บัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิของบุคคลไว้ นอกจากนี้มาตรา ๖๒ ยังบัญญัติว่าสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งมาตรา ๒๗ ก็ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิดังกล่าวไว้ด้วย การจำกัดสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้นี้จะกระทำมิได้ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ฉะนั้นมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลโดยไม่มี

บทบัญญัติใดให้อำนาจไว้ย่อมขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
จึงเป็นผลให้บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา ๒๗ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัย
ของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่น
ของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง

มาตรา ๒๘ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้
เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่
จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่
กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
ที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัย
อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

มาตรา ๖๒ สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการ
ส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้น
การกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้
ตามที่กฎหมายบัญญัติ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๕ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบ
ด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือ

นอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ฯลฯ

มาตรา ๕๑ การฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี

ได้พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นในเบื้องต้นว่า ผู้ร้องมีสิทธิให้ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

เห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องที่ศาลปกครองสูงสุดส่งความเห็นของคู่ความ ซึ่งโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นกรณีที่ต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ร้องมีสิทธิให้ศาลปกครองส่งคำโต้แย้งได้และศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้

ประเด็นหลักตามคำร้องที่ต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ประกาศใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติให้มีศาลปกครองขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒ กฎหมายมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป จึงมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ และศาลปกครองกลางได้เปิดทำการวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๔ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๘ บัญญัติให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหารหรือศาลอื่น ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒๕/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๕ ว่า คดีผิดสัญญาทุนการศึกษาหรืออบรมในประเทศของข้าราชการที่มีเงื่อนไขให้กลับมาปฏิบัติราชการตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา เป็นสัญญาทางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษา และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๕ ว่า สิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้เริ่มนับเวลาฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการคือวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๔ เป็นต้นไป

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นมีว่า คดีทั้งสิบแปดเรื่องได้แก่คดีผิดสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างสัญญาสัมปทานและสัญญาใช้ทุนการศึกษา ซึ่งถือว่าเป็นสัญญาทางปกครอง ซึ่งเป็นสัญญาที่มีการทำสัญญาก่อนเปิดศาลปกครอง คดีดังกล่าวมีอายุความฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๓/๓๐ มีกำหนดเวลา ๑๐ ปี ต้องถูกลดเวลาฟ้องคดีโดยให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยอัตโนมัติ เมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลปกครองเกินหนึ่งปี ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งไม่รับคดีดังกล่าวไว้พิจารณา คดีดังกล่าวมีจำนวนมากและจำนวนหน้าที่ผิดสัญญาก็มีจำนวนมากนับหลายร้อยล้านบาท จึงมีปัญหามาสู่ศาลรัฐธรรมนูญว่า มาตรา ๕๑ ดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ได้พิจารณาแล้ว พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้กำหนดระยะเวลาการยื่นฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองชั้นต้นไว้ ๒ ระยะเวลา คือ

๑. ภายใน ๕๐ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี สำหรับคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๔๕

๒. ภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี สำหรับคดีพิสดัญญาทางปกครองหรือคดีละเมิด ตามมาตรา ๕๑

แต่สำหรับคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล และในบางกรณี ถ้าคู่กรณีมีคำขอหรือศาลปกครองเห็นเองว่า คดีที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีแล้วนั้น จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ ตามมาตรา ๕๒

การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดระยะเวลาการยื่นฟ้องคดีไว้สั้น เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงให้ฟ้องคดีได้รวดเร็วและนำสืบพยานหลักฐานเก็บไว้ได้ มิฉะนั้นเจ้าหน้าที่จะย้ายหรือเปลี่ยนตำแหน่งไปหากฟ้องคดีเป็นเวลานานหลังเกิดเหตุหรือหลังจากการกระทำนั้นเสีย

เมื่อพิจารณาถึงการใช้บังคับกฎหมายแล้ว มีหลักกฎหมายที่สำคัญหลักหนึ่งว่า “กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง” เพราะกฎหมายย่อมใช้บังคับในกาลข้างหน้าเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ก็มีกฎหมายหลายเรื่องมีผลย้อนหลังได้ทั้งในทางแพ่ง ในทางอาญาและในกฎหมายวิธีสบัญญัติ เช่น กฎหมายอาญาย้อนหลังในส่วนที่เป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิดได้ เป็นต้น ทั้งนี้ยอมแล้วแต่แนวนโยบายของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารว่าสมควรจะให้กฎหมายมีผลย้อนหลังหรือไม่ โดยระบุไว้โดยแจ้งชัดในกฎหมาย สำหรับกฎหมายวิธีสบัญญัติในส่วนที่ว่าด้วยระยะเวลาในการฟ้องคดียึดถือหลักว่า กฎหมายถือว่าบุคคลมีสิทธิฟ้องคดีตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีตามกฎหมายที่มีอยู่ในขณะฟ้องคดีเท่านั้น ดังตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พุทธศักราช ๒๔๗๗ มาตรา ๓ วรรคสาม บัญญัติว่า “บทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้ให้ใช้บังคับแก่คดีความทั้งปวงซึ่งค้างชำระอยู่ในศาลเมื่อวันใช้ประมวลกฎหมายนี้หรือที่ได้ยื่นต่อศาลภายหลังวันนั้น ไม่ว่ามูลคดีจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันใช้นั้น” และเมื่อพิจารณาถึงบทเฉพาะกาลแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๐๕ บัญญัติว่า “บรรดาคดีที่ได้ยื่นฟ้องหรืออยู่ระหว่าง

การพิจารณาคดีของศาลอื่นอยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและมีลักษณะเป็นคดีปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ศาลนั้นดำเนินกระบวนการพิจารณาและมีคำพิพากษาต่อไปจนคดีนั้นถึงที่สุด” จึงเป็นการยืนยันว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ ดังกล่าว เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่มีผลใช้บังคับแก่คดีที่ยื่นฟ้องศาลปกครองในวันที่ศาลปกครองเปิดทำการวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ไม่ว่ามูลคดีตามสัญญาปกครองจะเกิดขึ้นก่อนหน้าวันใช้กฎหมายหรือไม่ และการฟ้องคดีเป็นเพียงการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ยังไม่ได้มีคำพิพากษาว่าเห็นตามสัญญาพิพาทฝ่ายใดจะต้องรับผิดชอบหรือชดใช้ตามสัญญา ดังนั้นความรับผิดชอบตามสัญญามูลหนี้ว่ามีจำนวนมากมายหรือไม่ จึงไม่เป็นประเด็นชี้ขาดในขณะยื่นฟ้องคดีแต่อย่างใด

ต่อไปจะได้วินิจฉัยประเด็นโดยตรงว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้ ทั้งโดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าได้รับความคุ้มครองและยังทำให้สภาพบังคับของสิทธิเกิดผลขึ้นจริง โดยบัญญัติให้การใช้อำนาจอรัฐในทุกระดับและทุกส่วนจะต้องผูกพันยึดถือปฏิบัติตามทั้งในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมาย มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติที่ประกันความมั่นคงแห่งสิทธิ การจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องกระทำภายใต้หลักเกณฑ์คือ ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น และมาตรา ๖๒ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ได้บัญญัติถึงการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองมีทั้งที่เป็นกรณีรัฐฟ้องเอกชนและเอกชนฟ้องรัฐ โดยกำหนดให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงถือได้ว่ามีความเสมอภาคกันทั้งสองฝ่ายเกี่ยวกับเงื่อนไขฟ้องคดีปกครองทั้งหน่วยงานของรัฐและเอกชน เมื่อคำนึงถึงเนื้อหาของมาตรา ๕๑ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสองแล้ว มาตรา ๕๑ ไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่ออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพในการฟ้องคดีของบุคคลที่

รัฐธรรมนูญรับรองไว้เพียงแต่กำหนดเงื่อนไขระยะเวลาในการฟ้องคดีให้เหมาะสม จึงไม่จำเป็นต้องระบุถึง บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนี้ไว้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง และระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองแตกต่างจากกำหนดอายุความตามสัญญาทางแพ่ง ทั่วไป เนื่องจากคดีปกครองเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครอง ต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษแตกต่างออกไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาของศาลปกครองอาจกระทบถึง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือกระทบต่อเงินภาษีอากรของประชาชน ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงเป็นกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติขึ้นตามหลัก ของกฎหมายมหาชน และเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ซึ่งมี หลักเกณฑ์ว่า ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธินั้น เห็นว่า สิทธิการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๕๑ เข้าหลักเกณฑ์ข้อแรกเรื่องกระทำเท่าที่จำเป็นแล้ว ส่วนหลักเกณฑ์ข้อสองว่า จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธินั้นมิได้ ซึ่งหมายความว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่จำกัดสิทธิดังกล่าวมีลักษณะเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการยกเลิกเพิกถอน สิทธินั้นหรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๕๑ เป็นการจำกัดระยะเวลาการฟ้องคดีภายในเวลาหนึ่งปีเพื่อ ประโยชน์ในกระบวนการพิจารณาของศาล มิได้ห้ามฟ้องคดีเด็ดขาดแต่อย่างใด และระยะเวลาการฟ้อง คดีถือว่าเป็นเรื่องสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลมิให้ศาลต้องมาพิจารณาเรื่องที่เกิดขึ้นใน เวลาที่นานจนเกินไป จึงมีบัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนถึงระยะเวลาที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ได้กำหนดรูปแบบของกฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพ ของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ว่า จะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรา กฎหมายไว้ด้วย แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ได้มี บทบัญญัติว่า เป็นกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง แสดงว่ารัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรนิติบัญญัติได้รับรองว่าพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ใช่กฎหมายที่จำกัดสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในการฟ้องหน่วยราชการ ไม่ใช่กรณีที่รับรองสิทธิ ให้หน่วยราชการฟ้องเอกชน และมาตรา ๕๑ ให้สิทธิการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองแก่คู่ความ ทั้งสองฝ่ายคือทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายเอกชนโดยเท่าเทียมกัน สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗

เป็นเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน
อย่างหนึ่งเช่นเดียวกัน ดังนั้น สิทธิในการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖
มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒

อาศัยเหตุผลข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒

นายมงคล ธรรม์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ