

คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๕ - ๘๒/๒๕๔๘

วันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดี รวมสิบแปดคำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘
และมาตรา ๖๒ หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของกรมสามัญศึกษา การสื่อสารแห่งประเทศไทย กรมการขนส่งทางอากาศ
กรมส่งเสริมการเกษตร กรมทรัพยากรน้ำโดยจังหวัดนครราชสีมา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัย
ธรรมมาธิราช สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน และมหาวิทยาลัยมหิดล รวมสิบแปดคำร้อง เพื่อให้ศาล
รัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อเท็จจริงตามคำร้องทั้งสิบแปดคำร้อง ประกอบด้วยคำร้องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้าง
เหมาก่อสร้างห้าคำร้อง คำร้องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานสามคำร้อง และคำร้องที่เป็นคดี
พิพาทเกี่ยวกับสัญญาใช้ทุนการศึกษารวมสิบคำร้อง แต่ละคำร้องมีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง คำร้องของกรมสามัญศึกษา ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องบริษัท โปร-เทค ซีวิล แอนด์
ดีไซน์ จำกัด ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๐๖/๒๕๔๖

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) มีคำสั่งไม่รับฟ้องไว้พิจารณา โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดี
ไม่ได้ฟ้องคดีอันเป็นสัญญาทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ และมาตรา ๕ (๔) ซึ่งต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้
หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑

คำร้องที่สอง คำร้องของการสื่อสารแห่งประเทศไทย ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องห้างหุ้นส่วนจำกัด
หนองกุ้งศรีพัฒนา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนางสาวสุมาลี แคนหนอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครอง
ชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๕๗๒/๒๕๔๖

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

คำร้องที่สาม คำร้องของกรมการขนส่งทางอากาศ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องบริษัท สหร่วมมิตรก่อสร้าง จำกัด ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขดำที่ ๕๔๗/๒๕๔๖

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

คำร้องที่สี่ คำร้องของกรมส่งเสริมการเกษตร ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องห้างหุ้นส่วนจำกัด โกตาบารูก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนายอาแซ ดอเลาะหะวอ หุ้นส่วนผู้จัดการในฐานะส่วนตัว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒/๒๕๔๖

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๓๐ วรรคสอง

คำร้องที่ห้า คำร้องของจังหวัดนราธิวาส ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กรมทรัพยากรน้ำ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยื่นฟ้องห้างหุ้นส่วนจำกัด สรรณชัย ก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางสาวสุภาณี คงศาลา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) ตามคดีหมายเลขดำที่ ๔/๒๕๔๗

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) เห็นว่า ข้อเท็จจริงในคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๑ ขณะนั้นศาลปกครองยังไม่เปิดทำการ ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น แต่นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง จึงให้นับระยะเวลาการฟ้องคดี ตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป ทั้งนี้ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น เมื่อนับระยะเวลา

การฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ จนถึงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๗ เป็นการฟ้องคดีปกครอง เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

คำร้องที่หก คำร้องของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องนางนิตยา อารีเฉลิม ในฐานะผู้จัดการมรดกของนายหริม อารีเฉลิม ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๕๑๔/๒๕๔๕

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) พิจารณาเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดี ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปชำระเงินที่ค้างชำระตามสัญญาสัมปทาน อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๔ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้ ในวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นเวลาเกินหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี กรณีจึงเป็นการฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

คำร้องที่เจ็ด คำร้องของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นฟ้องนายเจียง นาคบรรพ์ ผู้ถูกฟ้องคดี ตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนในจังหวัดระนอง ต่อมาได้โอนสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนไปอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ โดยฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๕๐๐/๒๕๔๖

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๓ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินจำนวนดังกล่าวไปชำระ ณ สำนักงานป่าไม้ จังหวัดระนอง ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือ กรณีย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะใช้สิทธิทางศาลโดยยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่เปิดทำการอยู่ในขณะนั้นภายในกำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ผู้ฟ้องคดีเลือกที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๖ ภายหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการแล้ว หากจะยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางจะต้องยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่ศาลปกครองกลางเปิดทำการ คือ ภายในวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๕ คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๖ กรณีจึงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

คำร้องที่แปด คำร้องของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องนางเอมอร อริวงค์ ผู้ถูกฟ้องคดี ในฐานะทายาทและผู้จัดการมรดกของนายเอียง ลัวบุตร (ผู้ตาย) ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๓๑๓/๒๕๔๕

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) พิจารณาเห็นว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า เจ้าหน้าที่สำนักงานป่าไม้จังหวัดกระบี่ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีไม่รับคำขอรับโอนสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน จึงถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้รับอนุมัติให้ทำไม้ตามสัญญาสัมปทาน สัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนทั้งสองฉบับจึงสิ้นสุดลง เมื่อนายเอียง ลัวบุตร ผู้รับสัมปทานถึงแก่ความตาย เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๓๕ และผู้ฟ้องคดีอาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมได้ภายในกำหนดสิบปี นับแต่วันที่สัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนดังกล่าวสิ้นสุดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๓/๓๐ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีนี้มายื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมในขณะนั้น แต่กลับนำมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อศาลปกครองเปิดทำการแล้ว ซึ่งระยะเวลาการฟ้องคดีนี้เป็นอันพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว เนื่องจากระยะเวลาการฟ้องคดีนี้ย่อมเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการ ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๕ จึงเกินกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ และพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แล้ว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

คำร้องที่เก้า คำร้องของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องนางสาวชิงชิง เตชะอุบล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางเยาวลักษณ์ จิตเพ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนางสาวจำลอง พ่วงทองคำ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๒๕๘/๒๕๔๖

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) พิจารณาเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ค้าประกันชำระหนี้ภายในกำหนด ๓๐ วัน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ค้าประกัน ได้รับหนังสือทวงถามจากผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ แต่นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

คำร้องที่สิบ คำร้องของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องนายนราวุฒิ พันธุ์ชนะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนายจ่านงค์ แสงอำไพ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๓๑๓/๒๕๔๖

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) พิจารณาเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี มาตรา ๕๑ แล้ว แต่ไม่ยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และไม่มีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความกับคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำร้องที่สิบเอ็ด คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องนางสาวเบญจรักษ์ สุขขาว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนายแพทย์ พงษ์ภักดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๒๕/๒๕๕๖

คำร้องที่สิบสอง คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ได้ยื่นฟ้องนายมานะ ชูบรรจง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางแนนน้อย ราชปรีชา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๒๘/๒๕๕๖

คำร้องที่สิบสาม คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ได้ยื่นฟ้องนางสาววรรณภา เรืองศรีกำธร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางศศิธร เรืองศรีกำธร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๓๐/๒๕๕๖

คำร้องที่สิบสี่ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ได้ยื่นฟ้องนางสาวอังสนา วิภิญญะธนี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายไพโรจน์ วิภิญญะธนี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๒๔/๒๕๕๖

คำร้องที่สิบห้า คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ได้ยื่นฟ้องนางสาวอลิสรา วณิชกุลบดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายประมุข วงศ์ธนเกียรติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๒๖/๒๕๕๖

คำร้องที่สิบหก คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ได้ยื่นฟ้องนางสาวศรัญญา รัตนแสงหิรัญ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ร้อยเอก อัทธาธร บุรณากาญจน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๓๔/๒๕๕๖

คำร้องที่สิบเจ็ด คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ได้ยื่นฟ้องนางสาวสุรีย์พร เนตรสว่าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นาวาตรีหรือนายอนุชาติ อินทรเสน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๓๒/๒๕๕๖

คำร้องที่สิบแปด คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ได้ยื่นฟ้องนางสาวกาญจนา วชิรนนทศิลป์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางพนิดา สุภาแพ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๒๗/๒๕๔๖

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี” เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นกรณีที่ยื่นฟ้องคดีเกินกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

โดยสรุป คำร้องทั้งสิบแปดคำร้อง ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ และมาตรา ๕ (๔) ซึ่งต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ อีกทั้งคดีนี้มีใช้คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล ซึ่งจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ และการฟ้องคดีดังกล่าวมิได้ยื่นฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้ตาม มาตรา ๕๒ จึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบแปดคำร้อง ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องพร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ โดยมีเหตุผลว่า การยื่นอายุความฟ้องคดีจากเดิมที่มีอายุความสิบปีให้เหลือเพียงหนึ่งปี เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการฟ้องคดี ซึ่งเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้ การฟ้องคดีพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คู่กรณีฝ่ายผู้ฟ้องคดีย่อมมิได้ทั้งเอกชนและหน่วยงานทางปกครองและการฟ้องคดีถือเป็นสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ รับรองและคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายไว้ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๗ ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิดังกล่าวไว้ด้วยการจำกัดสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้นี้จะกระทำมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘

ฉะนั้นกฎหมายใดบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลโดยไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจไว้ กฎหมายนั้นย่อมขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ สิทธิของบุคคลในการนำคดีมาฟ้องย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ก่อนตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ สิทธิในการนำข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานหรือสัญญาทางปกครองมาฟ้องศาล ย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คู่กรณีมีสิทธินำคดีมาฟ้องได้ภายในอายุความสิบปี เมื่อมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี อันเป็นการย่นอายุความที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน และไม่มีบทเฉพาะกาลเพื่อมิให้คู่กรณีเสียสิทธิ ทั้งมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ใช้บังคับ และขณะทำสัญญาคู่สัญญามีเจตนาผูกพันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สิทธิของคู่กรณีในการนำคดีมาฟ้องต่อศาล ย่อมใช้อายุความสิบปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ ว่า คดีที่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดีไปก่อนศาลปกครองเปิดทำการให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองกลางเปิดทำการก็ตาม ก็เป็นการแก้ปัญหาให้กับคู่กรณีผู้เสียสิทธิได้ในบางกรณีเท่านั้น เนื่องจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวมิได้มีผลเป็นกฎหมายที่บัญญัติบทเฉพาะกาลของมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ในเรื่องการฟ้องคดีที่ล่วงเลยระยะเวลาฟ้องคดีไปก่อนศาลปกครองเปิดทำการ ไม่มีผลทำให้มาตรา ๕๑ ซึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญกลับมีผลใช้บังคับ

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาคำร้องทั้งสิบแปดคำร้องแล้ว เห็นว่า การฟ้องคดีต่อศาลผู้ฟ้องคดีต้องยื่นคำฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้ สำหรับการฟ้องคดีปกครองนั้นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่เนื่องจากผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี) โต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี) ให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องทั้งสิบแปดคำร้อง แม้คู่ความโต้แย้งบทบัญญัติของกฎหมาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแตกต่างกัน แต่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยอย่างเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน

มีประเด็นพิจารณาเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องทั้งสิบแปดคำร้องไว้พิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๒๖๔ “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือ คู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และ ส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษา ของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบแปดคำร้อง ซึ่งเป็นคู่ความโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ และศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ชอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้องทั้งสิบแปดคำร้องแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่ควรรับฟังความคิดเห็น ทางวิชาการเพิ่มเติม จึงได้เชิญผู้ทรงคุณวุฒิมาร่วมแสดงความคิดเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย

๑. นายมีชัย ฤชุพันธุ์
๒. เลขาธิการ ก.พ. หรือผู้แทน
๓. รองศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์
๔. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ

รวมทั้งได้เชิญผู้แทนอัยการสูงสุดให้ความเห็นในประเด็นการฟ้องคดี และการต่อสู้คดีสัญญาทางปกครองแทนรัฐและหน่วยงานของรัฐด้วย

สำหรับความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเลขาธิการ ก.พ. ในประเด็นอายุความฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกำหนดให้ฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) ภายในหนึ่งปีนั้น ในส่วนของสำนักงาน ก.พ. กรณีผิดสัญญาให้ทุนการศึกษา สำนักงาน ก.พ. จะเป็นผู้ฟ้องเอง และไม่มีปัญหาการฟ้องเกินหนึ่งปี และเห็นด้วยกับการตีความสัญญาให้ทุนการศึกษาเป็นสัญญาทางปกครอง และกำหนดระยะเวลาให้ฟ้องคดีภายในหนึ่งปี ส่วนผู้ทรงคุณวุฒิท่านอื่น นายมิชชัย ฤทธิพันธุ์ เห็นด้วยกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองภายในหนึ่งปีตามมาตรา ๕๑ เหมาะสมแล้ว เนื่องจากทางราชการมีเอกสารหลักฐานพร้อม และรัฐไม่ควรเอาเปรียบประชาชน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐปล่อยให้ระยะเวลาการฟ้องคดีล่วงพ้นไป ถือว่ารัฐไม่ประสงค์จะดำเนินการ หากเกิดความเสียหายต้องดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่นั้น ๆ รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ เห็นด้วยกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ที่กำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีไว้ภายในหนึ่งปี ทั้งนี้เพื่อให้พยานหลักฐานต่าง ๆ ยังคงอยู่ และเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ เห็นว่า ประเด็นตามมาตรา ๕๑ นั้น ตามหลักกฎหมายทั่วไป ถ้าเป็นกรณีที่เป็นกฎหมายสารบัญญัติบัญญัติขึ้นใช้ใหม่แล้ว จะใช้ข้อเท็จจริงในขณะที่ความผิดเกิด แต่ถ้าเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่บัญญัติขึ้นใช้ใหม่แล้ว กรณีนี้มีผลบังคับใช้ตามที่แก้ไขใหม่ คือ กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีให้สั้นลงได้อายุความเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ

ผู้แทนอัยการสูงสุดมีความเห็นว่า การยื่นระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จากเดิมที่มีอายุความสิบปีให้เหลือหนึ่งปี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ โดยมีเหตุผลเช่นเดียวกับการยื่นอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบแปดคำร้อง

ข้อเท็จจริงตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นทั้งสิบแปดคำร้อง ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี และความเห็นทางวิชาการเพิ่มเติมของผู้ทรงคุณวุฒิ มีเพียงพอในการพิจารณาวินิจฉัยของ

ศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๔ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

มาตรา ๖ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๗ “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ โดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

มาตรา ๒๘ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

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

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

มาตรา ๓ “ในพระราชบัญญัตินี้

“สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ”

มาตรา ๕ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

๑)ล๑

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

๑)ล๑

มาตรา ๔๕ “การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

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

มาตรา ๕๒ “การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้”

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้”

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๓/๓๐ มาตรา ๑๕๓/๓๓ และมาตรา ๑๕๓/๓๔ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๑๕๓/๓๐ “อายุความนั้น ถ้าประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมิได้บัญญัติไว้ โดยเฉพาะ ให้มีกำหนดสิบปี”

มาตรา ๑๕๓/๓๓ “สิทธิเรียกร้องดังต่อไปนี้ ให้มีกำหนดอายุความห้าปี

(๑) ดอกเบี้ยค้างชำระ

ฯลฯ

-----”

มาตรา ๑๕๓/๓๔ “สิทธิเรียกร้องดังต่อไปนี้ ให้มีกำหนดอายุความสองปี

(๑) ผู้ประกอบการค้าหรืออุตสาหกรรม

ฯลฯ

-----”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ซึ่งรัฐธรรมนูญทั้งสามมาตราดังกล่าวเป็นบททั่วไป และใช้เป็นหลักในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง ส่วนการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ที่กำหนดให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี เพื่อให้การฟ้องคดีปกครองตามที่กฎหมายกำหนดได้รับการปฏิบัติและดำเนินการด้วยความรวดเร็ว จึงมิได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล และสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรา ๔ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๗ สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ เมื่อมีกฎหมายกำหนดอายุความคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่กำหนดให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บทบัญญัตินี้ดังกล่าว มิได้ทำให้บุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ ฯ เสียสิทธิแต่ประการใด ยังมีสิทธิฟ้องหน่วยราชการเหมือนเดิม แต่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับลักษณะของคดีปกครอง อายุความฟ้องคดีปกครอง

ที่กำหนดไว้หนึ่งปี จึงเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ซึ่งให้สิทธิบุคคลฟ้องหน่วยราชการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มีความมุ่งหมายมิให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นวันถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ ว่า คดีที่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดีไปก่อนศาลปกครองเปิดทำการให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการ คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง ฯ และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ต้องยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ การกำหนดระยะเวลาให้ยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีตามมาตรา ๕๑ ดังกล่าว มีช่วงเวลาให้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองพอสมควร มิได้ใช้บังคับทันทีเมื่อกฎหมายประกาศใช้บังคับ ทั้งนี้ ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดไว้แตกต่างกัน เช่น ตามมาตรา ๔๕ การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ฯ และการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี นอกจากนั้น ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ และมาตรา ๕๒ วรรคสอง การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่า คดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ ข้อพิจารณาคือกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองแตกต่างไปจากการฟ้องคดีแพ่งที่มีอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้เกินกว่าความจำเป็น และกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

รับรองไว้ หรือไม่ เห็นว่า สิทธิฟ้องคดีกรณีบุคคลฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๐ บัญญัติให้ข้าราชการ ฯ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ฯ ดังนั้น สิทธิฟ้องคดีไม่ว่ากรณีบุคคลทั่วไปฟ้องหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐฟ้องบุคคลทั่วไป รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องถือปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งก่อนมีกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ ต้องถือปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองไว้โดยเฉพาะ และต่างไปจากระยะเวลาการฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และยังมีบทบัญญัติให้ศาลปกครองใช้ดุลพินิจรับฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่า คดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีต่อศาลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งคู่กรณีมีสิทธินำคดีมาฟ้องศาลได้ภายในอายุความสิบปี เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ต้องเสียสิทธินำคดีมาฟ้องศาลปกครองภายในหนึ่งปีนั้น เป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองที่แตกต่างซึ่งกรณีที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาการฟ้องคดีต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายที่บัญญัติขึ้นใหม่ และเป็นความขัดแย้งระหว่างระยะเวลาการฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิใช่ประเด็นระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ซึ่งห้ามมิให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และระยะเวลาการฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือระยะเวลาการฟ้องคดีตามกฎหมายปกครอง มิใช่สิทธิในการฟ้องคดีที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นกรณีอายุความฟ้องคดีปกครองที่กำหนดไว้ภายในหนึ่งปีเป็นเหตุให้มีการยื่นอายุความฟ้องคดีเดิมที่มีอายุความสิบปี ให้เหลือเพียงหนึ่งปีนั้น ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาชั่วคราวเฉพาะในช่วงที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ และเฉพาะสัญญาที่ทำไว้ก่อนตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ซึ่งหากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ติดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้ศาลปกครองเพิ่มขึ้น และกฎหมายจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ที่ประกาศใช้บังคับในปี ๒๕๔๒ และอายุความฟ้องคดีปกครองที่มีผลตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ ย่อมไม่มีปัญหาในการฟ้องคดีต่อ

ศาลปกครองภายในหนึ่งปีตามมาตรา ๕๑ ดังกล่าว และในกรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญใช้บังคับไม่ได้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ไม่มีบทบัญญัติให้ใช้อายุความทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากศาลปกครองมีกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองใช้บังคับโดยเฉพาะและคดีปกครองต้องใช้อายุความทั่วไปตามมาตรา ๔๕ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ซึ่งการฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีไม่สามารถใช้บททั่วไปของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่กำหนดอายุความทั่วไปสิบปีมาใช้กับคดีพิพาทในศาลปกครองได้ ยิ่งถ้าพิจารณาอายุความทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๓/๓๐ อายุความต้องปฏิบัติตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ กรณีไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะจึงให้อายุความมีกำหนดสิบปี อายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงมีความชัดเจนและใช้เป็นหลักโดยถือปฏิบัติตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ กรณีไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ จึงให้อายุความมีกำหนดสิบปี เมื่อกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ กำหนดอายุความฟ้องคดีปกครองไว้หนึ่งปี เป็นกฎหมายที่บัญญัติระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองไว้โดยเฉพาะ จึงต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายปกครอง มาตรา ๕๑ ซึ่งเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชนมีระบบการพิจารณาคดีปกครองแตกต่างไปจากคดีพิพาททั่วไป การกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองไว้หนึ่งปีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงเป็นไปตามความจำเป็น สมเหตุสมผล และเหมาะสมกับลักษณะของคดีปกครอง มิได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒

นายสุธี สุทธิสมบูรณ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ