

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๕ - ๘๒/๒๕๕๘

วันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

เรื่อง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒
หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดยื่นคำร้องของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๖๔ รวม ๑๘ คำร้อง คือ

คำร้องที่ ๑ เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๕๘ คดีศาลปกครองหมายเลขคดีดำที่ ๑๐๖/๒๕๕๖
คดีแดงที่ ๑๐๑/๒๕๕๖ ระหว่าง

กรมสามัญศึกษา

ผู้ฟ้องคดี

บริษัท โปร-เทค ซีวิล แอนด์ ดีไซน์ จำกัด

ผู้ถูกฟ้องคดี

ข้อหาในการฟ้องคดี สัญญาก่อสร้างอาคารเรียน

คำร้องที่ ๒ เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๕๘ คดีศาลปกครองหมายเลขคดีดำที่ ๕๑๔/๒๕๕๕
คดีแดงที่ ๗๒๕/๒๕๕๖ ระหว่าง

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ผู้ฟ้องคดี

นายหริม อารีเฉลิม

ผู้ถูกฟ้องคดี

ข้อหาในการฟ้องคดี สัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน

คำร้องที่ ๓ เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๕๘ คดีศาลปกครองหมายเลขคดีดำที่ ๕๐๐/๒๕๕๖
คดีแดงที่ ๘๘๗/๒๕๕๖ ระหว่าง

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ผู้ฟ้องคดี

นายเจียง นาคบรรพ์

ผู้ถูกฟ้องคดี

ข้อหาในการฟ้องคดี สัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน

คำร้องที่ ๔ เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๕๘ คดีศาลปกครองหมายเลขคดีดำที่ ๑๒๕๘/๒๕๕๖
คดีแดงที่ ๑๒๕๖/๒๕๕๖ ระหว่าง

	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช	ผู้ฟ้องคดี
	นางสาวชิงชิง เตชะอุบล กับพวกรวม ๒ คน	ผู้ถูกฟ้องคดี
คำร้องที่ ๕	ข้อหาในการฟ้องคดี สัญญาใช้ทุนการศึกษา เรื่องพิจารณาที่ ๑๖/๒๕๕๗ คดีศาลปกครองหมายเลขคดีดำที่ ๕๗๒/๒๕๕๖ คดีแดงที่ ๗๒๘/๒๕๕๖ ระหว่าง การสื่อสารแห่งประเทศไทย	ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี
คำร้องที่ ๖	ข้อหาในการฟ้องคดี สัญญาก่อสร้างอาคารที่ทำการไปรษณีย์ เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๕๗ คดีศาลปกครองหมายเลขคดีดำที่ ๕๔๗/๒๕๕๖ คดีแดงที่ ๕๘๖/๒๕๕๖ ระหว่าง กรมการขนส่งทางอากาศ	ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี
คำร้องที่ ๗	ข้อหาในการฟ้องคดี สัญญาก่อสร้างหอบังคับการบิน เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๕๗ คดีศาลปกครองหมายเลขคดีดำที่ ๓๕๒/๒๕๕๖ คดีแดงที่ ๔๖๘/๒๕๕๖ ระหว่าง กรมส่งเสริมการเกษตร	ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี
คำร้องที่ ๘	ข้อหาในการฟ้องคดี สัญญาก่อสร้างอาคารฝึกอบรมฯ เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๕๗ คดีศาลปกครองหมายเลขคดีดำที่ ๑๕๒๕/๒๕๕๖ คดีแดงที่ ๔๑/๒๕๕๗ ระหว่าง มหาวิทยาลัยมหิดล	ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี
คำร้องที่ ๙	ข้อหาในการฟ้องคดี สัญญาใช้ทุนการศึกษา เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๕๗ คดีศาลปกครองหมายเลขคดีดำที่ ๑๕๒๘/๒๕๕๖ คดีแดงที่ ๔๒/๒๕๕๗ ระหว่าง มหาวิทยาลัยมหิดล	ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี

- นายมานะ ชูบรรจง กับพวกรวม ๒ คน ผู้ถูกฟ้องคดี
- ข้อหาในการฟ้องคดี สัญญาใช้ทุนการศึกษา
- คำร้องที่ ๑๐ เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๕๗ คดีศาลปกครองหมายเลขคดีดำที่ ๑๕๓๐/๒๕๕๖
คดีแดงที่ ๑๘/๒๕๕๗ ระหว่าง
มหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี
- นางสาววรรณภา เรืองศรีกำจร กับพวกรวม ๒ คน ผู้ถูกฟ้องคดี
- ข้อหาในการฟ้องคดี สัญญาใช้ทุนการศึกษา
- คำร้องที่ ๑๑ เรื่องพิจารณาที่ ๒๓/๒๕๕๗ คดีศาลปกครองหมายเลขคดีดำที่ ๑๕๒๔/๒๕๕๖
คดีแดงที่ ๘๔/๒๕๕๗ ระหว่าง
มหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี
- นางสาวอังสนา วิภิญโญธนี กับพวกรวม ๒ คน ผู้ถูกฟ้องคดี
- ข้อหาในการฟ้องคดี สัญญาใช้ทุนการศึกษา
- คำร้องที่ ๑๒ เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๕๗ คดีศาลปกครองหมายเลขคดีดำที่ ๑๕๒๖/๒๕๕๖
คดีแดงที่ ๘๕/๒๕๕๗ ระหว่าง
มหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี
- นางสาวอลิสสรา วณิชกุลบดี กับพวกรวม ๒ คน ผู้ถูกฟ้องคดี
- ข้อหาในการฟ้องคดี สัญญาใช้ทุนการศึกษา
- คำร้องที่ ๑๓ เรื่องพิจารณาที่ ๒๕/๒๕๕๗ คดีศาลปกครองหมายเลขคดีดำที่ ๔/๒๕๕๗
คดีแดงที่ ๒๕/๒๕๕๗ ระหว่าง
จังหวัดนราธิวาส กับพวกรวม ๒ คน ผู้ฟ้องคดี
- ห้างหุ้นส่วนจำกัด สรรค์ชัย ก่อสร้าง กับพวกรวม ๒ คน ผู้ถูกฟ้องคดี
- ข้อหาในการฟ้องคดี สัญญาจ้างเหมาก่อสร้างชุดลอกหนองน้ำ
- คำร้องที่ ๑๔ เรื่องพิจารณาที่ ๒๖/๒๕๕๗ คดีศาลปกครองหมายเลขคดีดำที่ ๑๕๓๔/๒๕๕๖
คดีแดงที่ ๘๖/๒๕๕๗ ระหว่าง
มหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี
- นางสาวศรัญญา รัตนแสงหิรัญ กับพวกรวม ๒ คน ผู้ถูกฟ้องคดี

ขอหาในการฟ้องคดี สัญญาใช้ทุนการศึกษา

คำร้องที่ ๑๕ เรื่องพิจารณาที่ ๓๐/๒๕๕๗ คดีศาลปกครองหมายเลขคดีดำที่ ๑๕๓๒/๒๕๕๖
คดีแดงที่ ๒๘๗/๒๕๕๗ ระหว่าง

มหาวิทยาลัยมหิดล

ผู้ฟ้องคดี

นางสาวสุรีย์พร เนตรสว่าง กับพวกรวม ๒ คน

ผู้ถูกฟ้องคดี

ขอหาในการฟ้องคดี สัญญาใช้ทุนการศึกษา

คำร้องที่ ๑๖ เรื่องพิจารณาที่ ๓๑/๒๕๕๗ คดีศาลปกครองหมายเลขคดีดำที่ ๑๕๒๗/๒๕๕๖
คดีแดงที่ ๒๕๒/๒๕๕๗ ระหว่าง

มหาวิทยาลัยมหิดล

ผู้ฟ้องคดี

นางสาวกาญจนา วชิรนนท์ศิลป์ กับพวกรวม ๒ คน

ผู้ถูกฟ้องคดี

ขอหาในการฟ้องคดี สัญญาใช้ทุนการศึกษา

คำร้องที่ ๑๗ เรื่องพิจารณาที่ ๓๒/๒๕๕๗ คดีศาลปกครองหมายเลขคดีดำที่ ๓๑๓/๒๕๕๕
คดีแดงที่ ๖๑/๒๕๕๖ ระหว่าง

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ผู้ฟ้องคดี

นางอมอร อริวงษ์ ในฐานะทายาทและ

ผู้ถูกฟ้องคดี

ผู้จัดการมรดกของนายเอียง สัวบุตร (ผู้ตาย)

ขอหาในการฟ้องคดี สัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน

คำร้องที่ ๑๘ เรื่องพิจารณาที่ ๓๓/๒๕๕๗ คดีศาลปกครองหมายเลขคดีดำที่ ๗๓/๒๕๕๖
คดีแดงที่ ๗๖/๒๕๕๖ ระหว่าง

สำนักงานคณะกรรมการศึกษาเอกชน

ผู้ฟ้องคดี

นายบรรจุมณี พันธุ์ชนะ กับพวกรวม ๒ คน

ผู้ถูกฟ้องคดี

ขอหาในการฟ้องคดี สัญญาใช้ทุนการศึกษา

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องทั้ง ๑๘ คำร้อง ผู้ร้อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ
พิจารณาวินิจฉัยในประเด็นเดียวกัน จึงให้รวมคำร้องทั้ง ๑๘ คำร้อง เข้าด้วยกันและพิจารณาวินิจฉัย
ไปในคราวเดียวกัน

คดีทั้ง ๑๘ จำนวน ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับฟ้อง โดยเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องคดีอันเป็นสัญญาทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ และมาตรา ๘ (๔) ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๑๘ จำนวน ยื่นอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ความว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีซึ่งเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คู่กรณีฝ่ายผู้ฟ้องคดีมิได้ทั้งเอกชนและหน่วยงานทางปกครอง และการฟ้องคดีถือเป็นสิทธิตามกฎหมายซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิไว้ นอกจากนี้ มาตรา ๖๒ ยังบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ก็ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิดังกล่าวไว้และจะจำกัดสิทธิดังกล่าวมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

ฉะนั้น กฎหมายใดที่บัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลโดยไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจไว้กฎหมายนั้นย่อมขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สิทธิในการนำข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานหรือสัญญาอื่นใดที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองมาฟ้องศาล ย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือคู่กรณีไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องภายในกำหนดอายุความ ดังเช่นข้อพิพาทในคดีเหล่านี้ คู่กรณีมีสิทธินำคดีมาฟ้องได้ภายในอายุความ ๑๐ ปี แต่เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับกลับมีบทบัญญัติในมาตรา ๕๑ ว่า การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี อันเป็นการข่นอายุความที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยไม่มีการบัญญัติบทเฉพาะกาลในเรื่องการฟ้องคดีที่ล่วงเลยระยะเวลาฟ้องคดีไปก่อนกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับ และยังอยู่

ในอายุความฟ้องร้องว่า จะได้นำดำเนินการอย่างไร โดยคู่กรณีไม่เสียสิทธิทั้งมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ ก็เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ

นอกจากนี้ ศาลปกครองชั้นต้น เพิ่งจะเปิดเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ อันเป็นเวลาภายหลัง จากที่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับถึงหนึ่งปีเศษ กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติเป็นการกำหนด ระยะเวลาฟ้องคดี มิใช่เป็นการกำหนดหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและ พณิชย์ ฉะนั้น สิทธิของคู่กรณีในการนำคดีมาฟ้องต่อศาลย่อมใช้อายุความ ๑๐ ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ ตราบใดที่ยังไม่ขาดอายุความคู่กรณีย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องศาลได้ภายในระยะเวลา ๑๐ ปี แม้จะล่วงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ ไปก่อนที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับแล้วก็ตามและแม้ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ กำหนดว่าคดีที่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดีไปก่อนศาลปกครองเปิดทำการ ให้เริ่มนับ ระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองกลางเปิดทำการก็ตาม ก็เป็นการแก้ปัญหาให้กับคู่กรณีผู้เสียสิทธิได้ในบางกรณีเท่านั้น เนื่องจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ก็มีได้มีผลเป็นกฎหมายที่บัญญัติบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ในเรื่องการฟ้องคดีที่ล่วงเลยระยะเวลาฟ้องคดีไปก่อนศาลปกครอง เปิดทำการ จึงไม่มีผลทำให้บทบัญญัติมาตรา ๕๑ ซึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญกลับมีผลใช้บังคับอีก ทั้งการที่ความในวรรคสองของมาตรา ๕๒ แห่งบทกฎหมายดังกล่าวจะได้บัญญัติว่าการฟ้องคดีที่พ้นกำหนดการ ฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่า คดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมและมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ตามผู้ฟ้องคดีเห็นว่า บทบัญญัติ ดังกล่าวเป็นเรื่องการให้ศาลใช้ดุลพินิจที่จะรับฟ้องหรือไม่ มิได้เป็นบทบังคับ เนื่องจากคำโต้แย้งดังกล่าว ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ในการฟ้องคดีต่อศาล ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องยื่นคำฟ้องภายในกำหนด ระยะเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้สำหรับการฟ้องคดีนั้น เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อ ศาลปกครอง ซึ่งในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดย่อมต้องใช้บทบัญญัติ

มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น แต่เนื่องจากผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี) ทั้ง ๑๘ คำร้อง ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อนจึงส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

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

การกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีนั้น หลักทั่วไป สิทธิในการนำคดีมาฟ้องศาลของบุคคล ไม่ควรจะมีระยะเวลา ก็จะฟ้องเมื่อใดก็ได้ แต่ถ้าหากให้เป็นเช่นนั้น จะเกิดความไม่สงบเรียบร้อย อันเกิดจากความไม่แน่นอนของบุคคลว่าจะถูกฟ้องเป็นคดีเมื่อใด และจะต้องเตรียมหลักฐานให้พร้อมไว้ตลอด รัฐจึงมีหน้าที่ในการกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลของคู่ความเพื่อจัดระเบียบบังคับให้มีการเรียบร้อยและเกิดความแน่นอน เช่น ในเรื่องของละเมิดกำหนดอายุความการฟ้องคดีไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔๘ ใช้อายุความ ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำการละเมิด ส่วนเรื่องของสัญญาทางแพ่งทั่วไป กำหนดอายุความไว้ในมาตรา ๑๕๓/๓๐ คือ อายุความหากไม่บัญญัติไว้เฉพาะให้มีกำหนดสิบปี แต่เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองและให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และกำหนดให้คดีละเมิดบางประเภท และสัญญาบางประเภทเป็นสัญญาทางปกครองซึ่งจะต้องฟ้องต่อศาลปกครองเท่านั้น เพราะเข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๕ (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ และศาลปกครองได้กำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิการฟ้องคดีขึ้นใหม่ เพราะวิธีพิจารณาคดีปกครองมีความแตกต่างไปจากวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งในเรื่องของกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ จำแนกระยะเวลาการฟ้องคดีไว้เป็น ๓ กรณี คือ

- การฟ้องคดีปกครองทั่วไป มาตรา ๔๕ กำหนดให้ยื่นฟ้องภายใน ๕๐ วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งเป็นหลักใช้กับคดีปกครองทั่วไป

- การฟ้องคดีเกี่ยวกับกระทำละเมิด (มาตรา ๕ (๓)) หรือสัญญาทางปกครอง (มาตรา ๕ (๔)) มาตรา ๕๑ กำหนดให้ต้องยื่นฟ้องภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

- การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคล มาตรา ๕๒ กำหนดให้ยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัตินี้กำหนดข้อยกเว้นในเรื่องการใช้สิทธิในการฟ้องคดีไว้ใน มาตรา ๕๒ วรรคสอง โดยมีเงื่อนไขว่า ศาลสามารถใช้ดุลพินิจรับฟ้องคดีที่พ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีได้ ถ้าเห็นว่า เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่น

เพื่อสะดวกในการวินิจฉัยแยกประเด็นที่ต้องวินิจฉัยออกเป็น ๔ ประเด็นดังนี้

๑. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ หรือไม่

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี”

มาตรา ๕ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

๑)ล๑

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง”

๑)ล๑

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๑ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นเรื่องของระยะเวลาการฟ้องคดี ที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๕ (๓) และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๕ (๔) จะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีได้เกิดขึ้น

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ได้แก่ การที่มนุษย์หรือบุคคลสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีคุณค่า หรืออย่างมีเกียรติแห่งความเป็นคน (อย่างมีศักดิ์ศรี) โดยที่มนุษย์สามารถใช้สิทธิได้โดยเสมอภาคกัน ตามกฎหมาย โดยไม่คำนึงถึงเพศ เชื้อชาติ หรือศาสนา และโดยไม่ถูกขัดขวางจากผู้ปกครองหรือจากรัฐ

ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา ๕๑ เป็นเรื่องของระยะเวลาการฟ้องคดี ในขณะที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ กล่าวถึง การที่บุคคลสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีคุณค่าหรืออย่างมีเกียรติของความเป็นคน (อย่างมีศักดิ์ศรี) อีกทั้ง มาตรา ๔ นี้ บัญญัติอยู่ในหมวด ๑ ว่าด้วยบททั่วไป ซึ่งเป็นการกล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพในลักษณะทั่วไปเป็นรูปแบบของรัฐธรรมนูญมิใช่เนื้อหาที่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา ๕๑ จะขัดหรือแย้งได้

๒. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศบทบัญญัติโดยของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๖ บัญญัติอยู่ในหมวด ๑ ว่าด้วยบททั่วไปที่บัญญัติเป็นหลักพิทักษ์หรือคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพื่อมิให้กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่มีอยู่หรือจะมีขึ้นต่อไป ในภายหน้ามิให้มีเนื้อความหรือเนื้อหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ ดังนั้น มาตรา ๖ จึงเป็นหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญและเป็นการบัญญัติถึงผลของบรรดากฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ มิให้มีผลใช้บังคับได้ จึงมิใช่เนื้อหาที่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ จะขัดหรือแย้งได้

๓. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ หรือไม่

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

มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่รับรองให้สิทธิและเสรีภาพ โดยบัญญัติให้การใช้อำนาจรัฐ ในทุกระดับ และทุกส่วนจะต้องผูกพันยึดถือปฏิบัติตามทั้งในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรอง และให้การคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลอย่างเท่าเทียมกัน

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นการบัญญัติสิทธิให้ฟ้องคดีไว้ในช่วงระยะเวลาที่กำหนด หากได้บัญญัติตัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีไม่ ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา ๕๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗

๔. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญ รับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่ รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและ เสรีภาพนั้นมีได้

วรรคสอง บัญญัติว่า กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้ บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

วรรคสาม บัญญัติว่า บทบัญญัติวรรคหนึ่ง และวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วางหลักสำคัญไว้ คือ

เมื่อไม่มีกฎหมายห้าม บุคคลหรือประชาชนจะทำอะไรก็ได้ เพราะถือว่าเป็นเสรีภาพที่เขามีมา แต่เดิม จนกว่าจะมีกฎหมายห้ามหรือบังคับให้ต้องกระทำ และกฎหมายนั้นต้องออกโดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้จำกัดสิทธิเสรีภาพได้

กฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้น ยังต้องเป็นไปตามเงื่อนไขในมาตรา ๒๕ วรรคสอง คือ กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น ต้องใช้บังคับทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

กฎหมายที่ว่านั้นจะจำกัดสิทธิเสรีภาพได้เท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพไม่ได้

ดังนั้นจะพิจารณาประเด็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเท่าที่จำเป็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง หรือไม่ ประเด็นนี้ เห็นว่า ฝ่ายนิติบัญญัติคือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาได้ใช้ดุลพินิจในการบัญญัติ เรื่องอายุความหรือกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองไว้ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนิน กระบวนการพิจารณาในศาลปกครองเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ประกอบกับศาลปกครองมีวิธีพิจารณาความแตกต่าง จากวิธีพิจารณาความของศาลอื่น โดยใช้ระบบไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงมาพิจารณาพิพากษา การที่ กำหนดระยะเวลาฟ้องคดีไว้หนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่ วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงเป็นเวลาที่เหมาะสมตามความจำเป็นของสภาพสัญญาทางปกครองแล้ว ทั้งนี้ จะเป็นประโยชน์สำหรับการหาพยานหลักฐานต่าง ๆ มาประกอบการพิจารณาของศาล มิให้ เนิ่นนานไปจนไม่สามารถหาพยานหลักฐานได้ ดังนั้น จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการฟ้องคดี เท่าที่จำเป็น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ แล้ว

๒. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เมื่อพิจารณาจากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ มีข้อความส่วนหนึ่งว่า “...โดยที่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาท ทางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครอง หรือการทำสัญญาทางปกครอง อันเป็นเรื่องกฎหมายมหาชน และโดยที่ระบบการพิจารณาและ พิพากษาคดีจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่ว ๆ ไป เพราะผลแห่งคำพิพากษา อาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือ

ค่าเสียหายแก่เอกชน ในขณะที่เดียวกันเอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ ในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงที่แท้จริง และต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนทั่วไป ซึ่งจะถูกระทบในทางใดทางหนึ่งจากคำพิพากษาของศาลปกครอง...”

ดังนั้น การที่ได้บัญญัติเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งต่างจากกำหนดอายุความตามสัญญาทางแพ่งทั่วไปไว้ นั้น เนื่องจากคดีปกครองหรือสัญญาทางปกครองเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชนและโดยที่ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่วไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน ตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นกฎหมายที่กำหนดขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง

๓. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยให้สิทธิในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแก่คู่ความทั้งสองฝ่ายภายในกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีที่เท่าเทียมกัน แม้จะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในการฟ้องคดีโดยใช้ระยะเวลาเป็นเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิ แต่ก็เป็นการจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีเท่าที่จำเป็น และไม่ได้กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิในการฟ้องคดีเพราะสิทธิในการฟ้องคดียังคงมีอยู่

๔. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่คู่กรณีในการฟ้องคดีเป็นการทั่วไป ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๓ คู่กรณีหมายความว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด ไม่ว่าจะด้วยความสมัครใจหรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นและเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณา ให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย นอกจากนี้มาตรา ๔๒ ยังได้ให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีว่า หมายความว่า ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๕ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๕๑ ที่คู่กรณีมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อกันนั้น หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ..... ดังนั้น จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของมาตรา ๕๑ ไม่ได้มุ่งหมายจะใช้บังคับกับกรณีหนึ่งกรณีใดหรือแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง แต่บังคับใช้กับบุคคลทุกคนที่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็หมายถึงหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไป ไม่ได้มุ่งหมายถึงหน่วยงานของรัฐแห่งใดหรือเจ้าหน้าที่รัฐบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ เจาะจง บทบัญญัติของมาตรา ๕๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

๕. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ เป็นบทบัญญัติให้สิทธิบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำ

หรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานดังกล่าว สิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สิทธิดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นสิทธิที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนซึ่งผู้ใดจะล่วงละเมิดมิได้ แต่ตามคำร้องทั้ง ๑๘ คำร้องนี้เป็นกรณีที่หน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐยื่นฟ้องบุคคลให้รับผิดชอบตามสัญญาทางปกครอง กรณีจึงต่างไปจากที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิในการฟ้องคดีไว้ตามมาตรา ๖๒ กล่าวคือ มาตรา ๖๒ มิได้รับรองสิทธิในการที่หน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐจะฟ้องเอกชนซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้ย่อมเป็นไปตามกฎหมายแพ่งและกฎหมายปกครอง แต่มิได้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒

ดังนั้น สิทธิของหน่วยงานทางปกครองที่จะฟ้องบุคคลให้รับผิดชอบภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ