

คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๕ - ๘๒/๒๕๔๘

วันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี รวมสิบแปดคำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ 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 ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ดังนี้

๑. คำร้องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างเหมาก่อสร้าง รวม ๕ คำร้อง คือ

๑.๑ คำร้องของกรมสามัญศึกษา ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง บริษัท โปร - เทค ซีวิล แอนด์ ดีไซน์ จำกัด ผู้ถูกฟ้องคดี ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๐๖/๒๕๔๖ ในกรณีผู้ฟ้องคดีได้ว่าจ้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างอาคารเรียนจำนวนหนึ่งหลัง ณ โรงเรียนราชมนูณีรังสฤษฎ์ ตำบลนาประดู่ อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง ตามคดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๑/๒๕๔๖ โดยเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องคดีอันเป็นสัญญาทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ และมาตรา ๕ (๔) ซึ่งต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑

๑.๒ คำร้องของการสื่อสารแห่งประเทศไทย ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง ห้างหุ้นส่วนจำกัด หนองกุ้งศรีพัฒนา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนางสาวสุมาลี แคนหนอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๕๗๒/๒๕๔๖ ในกรณีผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างอาคารที่ทำการไปรษณีย์นิคมพัฒนา ตำบลมาบข่า กิ่งอำเภอนิคมพัฒนา จังหวัดระยอง



LIRT

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องตามคดีหมายเลขแดงที่ ๗๒๘/๒๕๔๖ โดยเห็นว่า เป็นการฟ้องเกินระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ อีกทั้งคดีนี้มีใช้คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลซึ่งจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ และการฟ้องคดีดังกล่าวมิได้เป็นการยื่นฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด

๑.๓ คำร้องของกรมการขนส่งทางอากาศ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง บริษัท สหร่วมมิตรก่อสร้าง จำกัด ผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคำฟ้องคดีหมายเลขดำที่ ๘๔๗/๒๕๔๖ ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดี ก่อสร้างหอบังคับการบินสูง ๗ ชั้น พร้อมระบบปรับอากาศ ที่ท่าอากาศยานหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพื่อใช้อาคารดังกล่าวเป็นหอบควบคุมการเดินอากาศ

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง ตามคดีหมายเลขแดงที่ ๘๘๖/๒๕๔๖ โดยเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑

๑.๔ คำร้องของกรมส่งเสริมการเกษตร ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง ห้างหุ้นส่วนจำกัด โกลดาบรูก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนายอาแซ คอเกาะหะวอ หุ้นส่วนผู้จัดการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) ในคดีหมายเลขดำที่ ๓๘๒/๒๕๔๖ โดยฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยะลาเป็นผู้ลงนามในสัญญาว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดีทำการก่อสร้างอาคารฝึกอบรมและหอพักพร้อมครุภัณฑ์ เพื่อใช้สำหรับการฝึกอบรมความรู้ทางการเกษตรให้แก่เกษตรกรและเจ้าหน้าที่ ณ ศูนย์ส่งเสริมและผลิตพันธุ์พืชสวนยะลา จังหวัดยะลา

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง ตามคดีหมายเลขแดงที่ ๔๖๘/๒๕๔๖ โดยเห็นว่า เป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๓๐ วรรคสอง

๑.๕ คำร้องของจังหวัดนราธิวาส ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กรมทรัพยากรน้ำ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นฟ้อง ห้างหุ้นส่วนจำกัด สรรค์ชัย ก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางสาวสุภาณี คงศาลา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) ตามคดีหมายเลขดำที่ ๔/๒๕๔๗ เกี่ยวกับสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อสร้างขุดลอกหนองน้ำ ตามโครงการที่ นธ ๒๔๐๐๔ บ้านบูเกะตา ตำบลโละจูด อำเภอแว้ง จังหวัดนราธิวาส



ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) เห็นว่า เป็นการฟ้องคดีปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

๒. คำร้องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาสัมปทาน รวม ๓ คำร้อง คือ

๒.๑ คำร้องของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางนิตยา อารีเฉลิม ในฐานะผู้จัดการมรดกของนายหริม อารีเฉลิม ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) คดีหมายเลขดำที่ ๕๑๔/๒๕๔๕ กรณีผิดสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๔ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้ไว้ในวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นเวลาเกินหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี กรณีจึงเป็นการฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่งไม่รับฟ้องไว้พิจารณา

๒.๒ คำร้องของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กรณีทำสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนซึ่งต่อมาได้โอนสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนไปอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นฟ้อง นายเจียง นาคบรรพ์ ผู้ถูกฟ้องคดีตามคดีหมายเลขดำที่ ๕๐๐/๒๕๔๖

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะใช้สิทธิทางศาลโดยยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่เปิดทำการอยู่ในขณะนั้นภายในกำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ผู้ฟ้องคดีเลือกที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งจะต้องยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ศาลปกครองกลางเปิดทำการ คือ ภายในวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๖ กรณีจึงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

๒.๓ คำร้องของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางเอมอร อริยวงศ์ ผู้ถูกฟ้องคดี ในฐานะทายาทและผู้จัดการมรดกของนายเอียง สัวบุตร ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) ตามคดีหมายเลขดำที่ ๓๑๓/๒๕๔๕ กรณีผิดสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน ในจังหวัดกระบี่

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีอาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่สัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนดังกล่าวสิ้นสุด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๓/๓๐ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีนี้มายื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมในขณะนั้น



แต่กลับนำมายื่นฟ้องเมื่อศาลปกครองเปิดทำการแล้วจึงทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีนี้เป็นอันพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ทั้งนี้ ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๕๕ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำร้องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาใช้ทุนการศึกษา รวม ๑๐ คำร้อง คือ

๓.๑ คำร้องของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางสาวชิงชิง เตชะอุบล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางสาวลักขณ์ จิตเพ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนางสาวจำลอง พ่วงทองคำ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๒๘๘/๒๕๕๖

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) เห็นว่า สิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายตามคำฟ้อง เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๒ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด จึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

๓.๒ คำร้องของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นายนราวุฒิ พันธุ์ชนะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนายจันทศักดิ์ แสงอำไพ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๗๓/๒๕๕๖

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๕ อันเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยินยอมชำระเงินบางส่วนให้กับผู้ฟ้องคดี และเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองจะเปิดทำการเมื่อพ้นระยะเวลาตั้งแต่ศาลปกครองเปิดทำการ คือวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๔ จนกระทั่งถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครอง คือวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ก็เป็นระยะเวลาที่พ้นกำหนดเวลาฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ แล้ว และไม่มีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา

๓.๓ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางสาวเบญจรัศม์ สุขขาว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนายเพชร พงษ์ภักดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๒๕/๒๕๕๖

๓.๔ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ยื่นฟ้อง นายมานะ ชูบรรจง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางแนนน้อย ราชปรีชา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๒๘/๒๕๕๖



๓.๕ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ยื่นฟ้อง นางสาววรรณภา เรืองศรีกำธร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางศศิธร เรืองศรีกำธร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๓๐/๒๕๕๖

๓.๖ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ยื่นฟ้อง นางสาวอังสนา วิภิญโญธนี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายไพโรจน์ วิภิญโญธนี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒๔/๒๕๕๖

๓.๗ คำร้องมหาวิทยาลัยมหิดล ยื่นฟ้อง นางสาวอลิสสร่า วณิชกุลปติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายประมุข วงศ์ธนเกียรติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒๖/๒๕๕๖

๓.๘ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ยื่นฟ้อง นางสาวศรัณญา รัตนแสงหิรัญ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ร้อยเอก อัทธรร บรูณากาญจน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๓๔/๒๕๕๖

๓.๙ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ได้ยื่นฟ้อง นางสาวสุรีย์พร เนตรสว่าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นาวาตรีหรือนายอนุชาติ อินทรเสน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๓๒/๒๕๕๖

๓.๑๐ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ได้ยื่นฟ้องนางสาวกาญจนา วชิรนนท์ศิลป์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางพนิดา สุภาแพ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒๗/๒๕๕๖

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) พิจารณาคำฟ้องตามคำร้องที่ ๓.๓ ถึงคำร้องที่ ๓.๑๐ แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี” เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้เข้ารับราชการหรือทำงานตามเงื่อนไขในสัญญา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ค้ำประกันชำระเงินแทนการปฏิบัติงานตามสัญญาแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ค้ำประกันเพิกเฉยไม่นำเงินไปชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กำหนด จึงถือว่า ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ เมื่อพ้นกำหนดเวลาให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินจำนวนดังกล่าวไปชำระให้แก่



ผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นกรณีที่ยื่นฟ้องคดีเกินกำหนด ระยะเวลาฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดีตามคำร้องทั้งสิบแปดคำร้องต่างยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง และศาลปกครองสงขลา) ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา พร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๒

สรุปเหตุผลของฝ่ายผู้ฟ้องคดีที่ยกขึ้นโต้แย้งได้ความว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ที่ศาลปกครองชั้นต้นยกขึ้นมาเป็นเหตุในการสั่งไม่รับคำฟ้องเป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือก่อนจะมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ สิทธิในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต่อศาลย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยฟ้องได้ภายในอายุความสิบปี การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คู่กรณีฝ่ายผู้ฟ้องคดีมิได้ทั้งเอกชนและหน่วยงานทางปกครอง การฟ้องคดีจึงถือเป็นสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลไว้ นอกจากนี้ มาตรา ๖๒ ยังบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงาน นั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งมาตรา ๒๗ ก็ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิดังกล่าวไว้ด้วย การจำกัดสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้นี้จะกระทำมิได้ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ ฉะนั้น กฎหมายใดที่บัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลโดยไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจไว้ กฎหมายนั้นย่อมขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นผลให้บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดี ซึ่งโต้แย้งว่า บทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาคำร้องทั้งสิบแปดคำร้องแล้วเห็นว่า ในการฟ้องคดีต่อศาล ผู้ฟ้องคดี ย่อมต้องยื่นคำฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้สำหรับการฟ้องคดีนั้น เมื่อพระราชบัญญัติ



จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุด ย่อมต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เนื่องจากผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี) ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี) ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คำร้องทั้งสิบแปดคำร้องมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยเหมือนกัน จึงให้รวมคำร้องเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเป็นเรื่องเดียวกัน

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า คำร้องดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า

“ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาล อันถึงที่สุดแล้ว”

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

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



กฎหมายที่เกี่ยวข้อง**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐**

“มาตรา ๔ สักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

“มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

“มาตรา ๒๗ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

“มาตรา ๒๘ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

“มาตรา ๖๒ สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา ๒๗๖ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกันซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้”



พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒**“มาตรา ๕ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้**

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง
เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนัญพิเศษอื่น”

“มาตรา ๔๒ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๕ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง



ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อีกเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

“มาตรา ๔๕ การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

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

“มาตรา ๕๒ การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคล จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้”

ข้อพิจารณาและการวินิจฉัย

คดีตามคำร้องทั้งสิบแปดคำร้อง ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลางและศาลปกครองสงขลา) ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาด้วยเหตุผลว่า เป็นการฟ้องเมื่อล่วงเลยกำหนดเวลาฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ พร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ ทั้งนี้ฝ่ายผู้ฟ้องคดียกเหตุผลขึ้นโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ศาลปกครองชั้นต้น ยกขึ้นมาเป็นเหตุในการสั่งไม่รับคำฟ้องเป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ก่อนจะมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ สิทธิในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต่อศาลย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในอายุความสิบปี การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับ



สัญญาทางปกครอง คู่กรณีฝ่ายผู้ฟ้องคดีมิได้ทั้งเอกชนและหน่วยงานทางปกครอง การฟ้องคดีจึงถือเป็นสิทธิ ตามกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลไว้ นอกจากนี้ มาตรา ๖๒ ยังบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้น การกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงาน นั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งมาตรา ๒๗ ก็ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิดังกล่าวไว้ด้วย การจำกัดสิทธิของบุคคล ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้นี้จะกระทำมิได้ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ฉะนั้น กฎหมายใด ที่บัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลโดยไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจไว้กฎหมายนั้นย่อมขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นผลให้บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุด รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีซึ่งได้แย้งว่า บทบัญญัติในพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ผู้ทำคำวินิจฉัยขอพิจารณาในเบื้องต้นเพื่อกำหนดบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่จะต้องวินิจฉัย เสียก่อนว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ บัญญัติว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง และมาตรา ๒๗ บัญญัติว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง ทั้งสองมาตรานี้เป็นการวางหลักการพื้นฐานว่า บุคคลได้รับความคุ้มครองในสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะมีประการใด และมีขอบเขตจำกัดเพียงใดย่อมเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตราอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ จึงเป็นบทบัญญัติ เพื่ออ้างอิงความคุ้มครองเมื่อถูกละเมิดสิทธิที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ในกรณีตามคำร้องไม่มีข้อที่จะพิจารณาว่า บทบัญญัติของกฎหมายมีปัญหาขัดหรือแย้งโดยตรงต่อบทบัญญัติทั้งสองมาตรานั้น ส่วนมาตรา ๖ บัญญัติว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้น เป็นอันใช้บังคับมิได้ มาตรา ๖ จึงเป็นบทบัญญัติที่ใช้อ้างในการวินิจฉัย ให้กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญใช้บังคับมิได้ ประเด็นที่จะต้องพิจารณา วินิจฉัยต่อไปคือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ หรือไม่



ในการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติไว้ว่าศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่องค์กรหรือนุคคลดังกล่าว ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมาย ฯลฯ ซึ่งทำให้เข้าใจได้ว่า ศาลปกครองตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาคดีเอกชนฟ้องหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ เท่านั้น หรืออาจขยายไปถึงการฟ้องผู้อื่นในการที่เป็นผู้ใช้อำนาจปกครองหรืออำนาจของรัฐ แทนหน่วยงานของรัฐ หรือแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีอำนาจตามนิติกรรมสัญญาหรือ โดยนิติเหตุ ซึ่งหน่วยงานของรัฐอาจฟ้องบุคคลภายนอกในกรณีหลังนี้ได้เสมือนการฟ้องหน่วยงานของรัฐ หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยตนเอง แต่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดเขตอำนาจศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ ปรากฏว่า คดีปกครองครอบคลุมไปถึงคดีที่เกิดจากนิติกรรมสัญญาทั่วไป ซึ่งมีความหมาย ต่างจากข้อพิพาทที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยขยายไปถึงข้อพิพาทที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฟ้องเอกชนเกี่ยวกับความรับผิดชอบตามนิติกรรมสัญญาด้วย โดยอาศัยบทนิยามและการตีความหมายของคำว่า สัญญาทางปกครอง ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับนิติกรรมสัญญารับเหมาก่อสร้าง สัญญาสัมปทานและสัญญาใช้ทุนการศึกษา ดังปรากฏในคดีตามคำร้องนี้ ซึ่งมีข้อพิพาทดังต่อไปนี้

สัญญารับเหมาก่อสร้างเป็นสัญญาจ้างทำของเป็นเอกเทศสัญญา ส่วนสัญญาให้ทุนและรับ ทุนการศึกษาโดยให้ผู้รับทุนจบการศึกษามาทำงานให้แก่ผู้ให้ทุน เป็นสัญญาต่างตอบแทนตามประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ ไม่ว่าจะคู่สัญญาจะเป็นเอกชนกับเอกชน หรือเอกชนกับหน่วยงานของรัฐ การพิจารณา ความรับผิดชอบสัญญาอยู่ภายในบังคับของกฎหมายสารบัญญัติที่เกี่ยวข้อง คือ ประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ การแยกคดีที่คู่สัญญาเป็นเอกชนกับหน่วยงานของรัฐ โดยอ้างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด เขตอำนาจศาลให้คดีที่คู่สัญญาเป็นเอกชนกับรัฐจำนวนมากอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองเช่นนี้ ย่อมนำไปสู่ มาตรฐานการบังคับใช้กฎหมายแตกต่างจากคดีที่คู่สัญญาเป็นเอกชนด้วยกันที่พิจารณาพิพากษาโดยศาลยุติธรรม ได้ นอกจากนี้เมื่อคดีที่จะต้องพิจารณาพิพากษาคตามบทบัญญัติของกฎหมายสารบัญญัติอันเดียวกันถูกแยกใช้บังคับ



กฎหมายวิธีสบัญญัติที่แตกต่างกันสองฉบับ โดยแยกไปขึ้นศาลยุติธรรมกลุ่มหนึ่ง ขึ้นศาลปกครองกลุ่มหนึ่ง เช่นนี้ ได้ทำให้เกิดความสับสนเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ กับอายุความฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งทำให้ออกชนที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐเกิดความได้เปรียบเสียเปรียบแตกต่างกับการที่คู่สัญญาเป็นเอกชนด้วยกัน ตัวอย่างปัญหาความแตกต่างของอายุความกับกำหนดเวลาฟ้องคดีในคดีพิพาทในศาลปกครองได้แก่คดีที่ส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยจำนวนมากที่มีอายุความและกำหนดเวลาในการฟ้องคดีที่แตกต่างกันอย่างมาก กล่าวคือการฟ้องคดีเนื่องจากปัญหาอายุความสิบปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๓/๓๐ เมื่อคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐและคดีถูกจัดเป็นคดีปกครองพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ กำหนดให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ทำให้เกิดผลเป็นการลบล้างอายุความสิบปีที่คู่ความมีสิทธิฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๓/๓๐ ความสับสนของอายุความฟ้องคดีกับกำหนดเวลาฟ้องคดีนี้ เห็นได้ทั้งจากมุมมองของคู่สัญญาที่เป็นหน่วยราชการและมุมมองของคู่สัญญาที่เป็นเอกชน เพราะเหตุว่า เมื่อหน่วยงานราชการเข้าทำสัญญากับเอกชนแล้วสิทธิของหน่วยงานของรัฐในการเป็นโจทก์ฟ้องคดีจะถูกจำกัดให้เหลือเพียงหนึ่งปี ทั้งนี้กำหนดเวลาฟ้องคดีดังกล่าวขึ้นอยู่กับว่าสัญญานั้นจัดเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ และความสับสนหรือการมีสองมาตรฐานเป็นอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประการหนึ่งและกำหนดเวลาฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ อีกประการหนึ่ง ในด้านของเอกชนก็เห็นได้เช่นเดียวกัน กล่าวคือถ้าคู่สัญญาเป็นเอกชนด้วยกันอายุความฟ้องคดีตามสัญญาประเภทเดียวกันมีกำหนดเวลาสิบปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ถ้าถูกจัดเป็นสัญญาทางปกครอง เอกชนคู่สัญญาที่จะเป็นโจทก์ฟ้องคดีต้องถูกจำกัดเวลาว่าต้องฟ้องคดีภายในหนึ่งปีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ นอกจากนี้กระบวนการพิจารณาในศาลปกครองรวมทั้งการพิจารณาพิสูจน์และการรับฟังพยานหลักฐาน ก็ยังแตกต่างกับศาลยุติธรรมด้วย ผลที่เกิดขึ้นคือ เอกชนที่ต้องประกอบกิจการรับจ้างทำของหรือเป็นคู่สัญญาในธุรกรรมต่าง ๆ จะต้องคอยแยกแยะตลอดเวลาโดยละเอียดว่าสัญญารายใดเป็นสัญญากับหน่วยงานของรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง เพื่อระวังความเสียหายจากกำหนดเวลาฟ้องคดีของกฎหมายที่แตกต่างกันและยังจะมีปัญหาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองแตกต่างจากศาลยุติธรรมด้วย ซึ่งมีประเด็นพิจารณาดังนี้



ข้อ ๑ การเลือกปฏิบัติเนื่องจากสถานะของบุคคล ในกรณี โจทก์ผู้เสียหายเป็นหน่วยงานของรัฐ กำหนดเวลาฟ้องคดีถูกจำกัดเหลือหนึ่งปีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ เหมือนกันทุกคดีอาจทำให้เข้าใจว่ากรณีนี้มีมาตรฐานเดียว แต่ถ้าเปรียบเทียบกับสัญญาอย่างเดียวกัน เช่น สัญญาก่อสร้างอาคารโรงพยาบาลหรือสัญญาถมที่ดินปรับระดับพื้นดินเพื่อการก่อสร้างโรงเรียนเหมือนกัน หน่วยงานของรัฐผู้ว่าจ้างเอกชนถูกบังคับว่าการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องสิทธิ ตามสัญญาต้องกระทำต่อศาลปกครองภายในระยะเวลาหนึ่งปีที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ซึ่งหากผู้ว่าจ้างเป็นเอกชนว่าจ้างเอกชน การฟ้องคดี จะอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมและใช้อายุความสิบปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๓/๓๐ เช่นนี้ หน่วยงานของรัฐผู้ว่าจ้างก็เสียเปรียบเพราะตกอยู่ในบังคับของเวลาอันจำกัด ทั้ง ๆ ที่ ความจริงแล้ว วิธีปฏิบัติงานของรัฐมักจะมีผลประโชยหรือวงเงินสูง การบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างเช่นนี้ ส่งผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐเนื่องจากสถานะความเป็นหน่วยงานของรัฐโดยแท้ ในอีกด้านหนึ่ง เอกชนที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐและเกิดความเสียหาย การฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ภายในระยะเวลาที่จำกัดเช่นเดียวกัน ความแตกต่างอยู่ที่ว่าเอกชนผู้เสียหายจากสัญญาถูกปฏิบัติแตกต่างจาก กรณีที่มีนิติกรรมเป็นสัญญากับเอกชนด้วยกันเอง ซึ่งต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม โดยมีอายุความฟ้องคดีถึงสิบปี เอกชนผู้ถูกจำกัดเวลาฟ้องคดีย่อมได้รับความกระทบกระเทือนจากกำหนดเวลาฟ้องคดีอันจำกัดเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรอผลการพิจารณาข้อเรียกร้องและการต่อรองเจรจาของทางหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีขั้นตอนมากไม่รวดเร็ว อาจทำให้เอกชนที่รอผลการพิจารณาและการเจรจาต่อรองเสียสิทธิการฟ้องคดีได้ ทำให้ต้องฟ้องคดีไว้มาก่อน เป็นภาระค่าใช้จ่ายทั้งสองฝ่าย รวมไปถึงการเกิดจำนวนคดีในศาลปกครองด้วย ผลที่เกิดขึ้นกรณีเอกชนเป็นผู้ฟ้องคดีที่ถูกตัดสิทธิฟ้องคดีภายในอายุความสิบปีตามประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๓/๓๐ นี้ มิใช่ผลจากสถานะส่วนตัวแต่เป็นผลมาจากสถานะของคู่สัญญา ที่เป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งทำให้เอกชนอยู่ในสถานะผิดจากปกติ คือ อยู่ในสถานะคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ ทำให้ถูกบังคับแตกต่างจากการทำธุรกรรมกับผู้อื่นคือเอกชนทั่วไป ผลของการกำหนดระยะเวลาฟ้องคดี ให้สั้นลงกลายเป็นการคุ้มครองหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และตัดโอกาสบุคคลที่จะได้รับการเยียวยาแก้ไขผลร้ายหรือความเสียหาย ทั้ง ๆ ที่ศาลปกครองถูกสร้างขึ้นเพื่อคุ้มครองป้องกันประชาชน ให้ได้รับความยุติธรรมในการใช้อำนาจรัฐ



ข้อ ๒ การขยายเวลาฟ้องคดีในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ โดยมาตรา ๕๒ การที่มาตรา ๕๒ บัญญัติในวรรคหนึ่งว่า การฟ้องคดีปกครอง ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ และบัญญัติ ในวรรคสองว่า การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่า คดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ เป็นบทบัญญัติที่เห็นในเบื้องต้นว่า เป็นหลักการที่ดีมีลักษณะเป็นธรรมชาติบาล ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และศาลปกครองอาจอ้าง เพื่อใช้ขยายข้อจำกัดของกำหนดเวลาฟ้องคดีในมาตรา ๕๑ ได้ด้วย แต่เมื่อพิจารณาโดยถ้อยคำแล้ว การอ้างมาตรา ๕๒ เพื่อขยายกำหนดเวลาฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ ต้องกระทำโดยระมัดระวังอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพราะการไม่จำกัดเวลาฟ้องคดีอาจมีผลถึงขนาดเป็นการไม่มีอายุความเลย นอกจากนี้การที่จะแปลว่า การรับคดีไว้พิจารณากรณีที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้วตามมาตรา ๕๒ เป็นการบัญญัติขึ้น เพื่อแก้ปัญหา กำหนดเวลาฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ มีระยะเวลาสั้นกว่าอายุความตามประมวลกฎหมาย แห่งและพาณิชย์ ก็มีข้อพึงพิจารณาว่าลักษณะของบทบัญญัติในมาตรา ๕๒ มิใช่การบัญญัติขึ้นเพื่อแก้ปัญหา ความจำกัดของกำหนดเวลาฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ โดยตรง เพราะได้บัญญัติเป็นอีกมาตราหนึ่งด้วยถ้อยคำ แตกต่างกัน และการแก้ปัญหาการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๕๑ โดยอ้างมาตรา ๕๒ วรรคสอง ย่อมเสี่ยงต่อการที่จะให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อผู้เกี่ยวข้องในคดีมากยิ่งขึ้นไปอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เนื่องจากเหตุผลว่า มาตรา ๕๒ วรรคสอง เป็นเพียงดุลพินิจของศาลปกครองเท่านั้น ไม่มีสภาพบังคับ อันจะคาดหมายได้แน่นอนว่า ศาลจะใช้แก้คดีใดหรือไม่

ข้อ ๓ สถานะของคู่สัญญาที่เปลี่ยนแปลงไปภายหลัง ในยุคปัจจุบัน หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ อาจมีการแปรรูปเป็นองค์กรที่มีชื่อหน่วยงานของรัฐต่อไป หรือหน่วยงานของรัฐอาจเข้าครอบงำกิจการ ขององค์กรที่มีชื่อหน่วยงานของรัฐมาก่อน หน่วยงานและองค์กรที่มีการเปลี่ยนแปลงสถานะทำนองนี้ อาจมีนิติกรรมสัญญาเกี่ยวข้องกับบุคคลที่สาม ซึ่งเป็นเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐอยู่ก่อนการเปลี่ยนแปลง สถานะ นิติกรรมสัญญาเหล่านี้จะถูกกระทบอย่างไรในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรเอกชนและ การเข้าครอบงำกิจการที่ทำให้องค์กรเอกชนกลายเป็นหน่วยงานของรัฐหรือส่วนหนึ่งของหน่วยงานของรัฐ มิใช่คำถามที่ตอบได้ง่ายปัญหาและความยุ่งยากจากมาตรฐานหลักเกณฑ์กำหนดอายุความและกำหนดเวลาฟ้องคดี ย่อมเกิดขึ้นแน่นอน ผู้ทำคำวินิจฉัยได้พิจารณาความหมายของกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีกับอายุความฟ้องคดี



ต่อศาลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วเห็นว่า ถึงแม้ในทางวิชากฎหมายทั่วไปจะมีผลแตกต่างกันบ้าง เช่น อายุความฟ้องคดีแพ่งศาลจะยกขึ้นวินิจฉัยก็ต่อเมื่อคู่ความยกขึ้นต่อสู้ อายุความคดีอาญาศาลสามารถยกขึ้นพิจารณาได้เองแม้จำเลยจะมีได้ยกขึ้นต่อสู้ และกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีศาลต้องใช้บังคับแม้จำเลยมิได้ยกขึ้นต่อสู้ เช่นนี้ อายุความฟ้องคดีและกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีก็มีสาระสำคัญเหมือนกัน คือ กำหนดเวลาที่ทำให้หรือสามารถทำให้คู่ความฝ่ายโจทก์หมดสิทธิในการนำข้อพิพาทมาดำเนินคดีให้ศาลบังคับจำเลยรับผิดชอบคดีได้ กำหนดระยะเวลาใช้สิทธิทางศาลดังกล่าวนี้ในกฎหมายต่าง ๆ โดยมากกำหนดเป็น “อายุความ” หรือ “อายุความฟ้องคดี” ซึ่งมีการกำหนดอายุความไว้สั้นยาวลดหลั่นไปตามความเหมาะสมของเรื่องที่เป็นมูลพิพาท หรือตามประเภทของสิทธิเรียกร้องลักษณะต่าง ๆ ดังมีตัวอย่างปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติมาตรา ๑๕๓/๓๐ - มาตรา ๑๕๓/๓๕ ซึ่งกำหนดอายุความไว้สิบปีบ้าง ห้าปีบ้าง สองปีบ้าง เป็นต้น ซึ่งเป็นการกำหนดอายุความแตกต่างไปตามประเภทของมูลหนี้ที่เป็นข้อพิพาทหรือประเภทของสิทธิเรียกร้องทั้งสิ้น แต่การกำหนดระยะเวลาใช้สิทธิทางศาลตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ทำให้คดีปกครองในศาลปกครองมีระยะเวลาฟ้องคดีแตกต่างจากอายุความในศาลยุติธรรม ทั้ง ๆ ที่คดีมีมูลหนี้ที่เป็นข้อพิพาทหรือสิทธิเรียกร้องเหมือนกัน ด้วยเหตุที่คดีแยกไปฟ้องต่างศาลแล้วแต่สถานะของคู่ความ ดังที่ผู้ทำวินิจฉัยได้วิเคราะห์ไว้ข้างต้น นั้น มิใช่การกำหนดอายุความลดหลั่นไปตามหลักการของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือในหลักกฎหมายทั่วไป การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ซึ่งบัญญัติขึ้นภายหลังกำหนดระยะเวลาใช้สิทธิทางศาลให้มีระยะเวลาสั้นกว่าอายุความตามกฎหมายเดิมคือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลเกินกว่าที่จำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิของบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ ผู้ร้องตามคำร้องร้องว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งความจริงแล้ว มาตรา ๕๑ มิใช่มาตราที่กำหนดระยะเวลาใช้สิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) โดยสมบูรณ์เป็นเอกเทศ กล่าวคือ แท้ที่จริงแล้วมาตรา ๕๑ เป็นการยกเว้นกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีตามมาตรา ๔๕ เท่านั้น โดยมาตรา ๔๕ บัญญัติว่า การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ฯลฯ ปัญหาจึงเกิดขึ้นในกรณีวินิจฉัยว่ามาตรา ๕๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญว่า มิมีผลให้คดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔)



ซึ่งเป็นคดีปกครองต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๕ หรือ ถ้าเป็นเช่นนั้น กำหนดระยะเวลาฟ้องคดีก็ยิ่งสั้นลงอีกและยังมีระยะเวลาแตกต่างจากอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดิม ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่าในการวินิจฉัยว่า มาตรา ๕๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตราที่อ้างนั้น จำเป็นต้องขยายความหมายของบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้มีข้อความชัดเจนมากกว่าการวินิจฉัยเพียงแค่ว่าบทมาตรา ๕๑ เนื่องจากการวินิจฉัยอาศัยเหตุผลข้อหนึ่งว่าการจำกัดระยะเวลาที่บุคคลต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้สั้นลงตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ เช่นนี้ แทนที่จะส่งเสริมสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ กลับกลายเป็นบทบัญญัติคุ้มครองหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้พ้นจากภาวะรับผิดชอบต่อการถูกฟ้องร้องในการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่เร็วขึ้น ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการคุ้มครองประชาชนที่ต้องเสียหายหรือได้รับผลร้ายจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใช้อำนาจรัฐ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ประกอบด้วยมาตรา ๔๕ ซึ่งทำให้กำหนดระยะเวลาใช้สิทธิทางศาลในศาลปกครองสั้นลง เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๒ และเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖

นายมานิต วิทยาเต็ม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ