

คำวินิจฉัยของ นายพดล เสงเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๓ - ๒๘/๒๕๔๘

วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๗๕

ศาลปกครองสูงสุดได้ยื่นคำร้องของผู้ฟ้องคดีได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขและมหาวิทยาลัยมหาสารคาม รวมสองคำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๗๕ หรือไม่ ข้อเท็จจริง ตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ ดังนี้

๑. คำร้องของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขยื่นฟ้อง นายรัชชัย เชียงโสม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนายไสว เชียงโสม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า นายรัชชัย เชียงโสม ได้ทำสัญญารับทุนเพื่อศึกษาวิชาประกาศนียบัตรพยาบาลศาสตร์ ตั้งแต่ปีการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๔ ตามสัญญารับทุนเพื่อศึกษาวิชาประกาศนียบัตรพยาบาลศาสตร์ (๔ ปี) และนายไสว เชียงโสม เป็นผู้ค้ำประกัน โดยสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รับสัญญาทั้งสองสัญญา ต่อมาปรากฏว่านายรัชชัย เชียงโสม ได้ลาออกจากการเป็นนักศึกษาตั้งแต่วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๔ และเป็นการผิดสัญญารับทุน การศึกษาจะต้องชดใช้ค่าเสียหายและค่าปรับ พร้อมดอกเบี้ยตามสัญญา นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดผู้แทนของผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้นายรัชชัย เชียงโสม ผู้ทำสัญญารับทุนและนายไสว เชียงโสม ผู้ค้ำประกันการชำระหนี้ตามสัญญา บุคคลทั้งสองได้รับหนังสือ แล้วไม่มาชำระหนี้ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ให้ร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายและค่าปรับจำนวน ๖๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปี รวมทั้งค่าฤชาธรรมเนียม

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีขอที่จะฟ้องคดีที่ศาลปกครองกลางได้ภายในกำหนดหนึ่งปี



LIRT

นับตั้งแต่วันที่รัฐเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอนแก่น เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และคดีนี้มีใช้คดีฟ้องเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม และไม่มีเหตุจำเป็นอื่น ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) สรุปว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ คือ รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย การฟ้องคดีปกครอง ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ ข้อกำหนดหนึ่งปี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่สมประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายและคลาดเคลื่อนจากแนวนโยบายแห่งรัฐ จึงเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และขอให้ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

๒. คำร้องของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นายกิตติพงษ์ วงศ์กาฬสินธุ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางอุพิน วงศ์กาฬสินธุ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาลาไปศึกษาหรือเพื่อฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งตามสัญญาดังกล่าวระบุว่าในระหว่างการศึกษาหรือรับทุนการศึกษาหรือภายหลังการรับทุนหมดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรายงานตัวต่อผู้ฟ้องคดีภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่สำเร็จการศึกษา ซึ่งสัญญาดังกล่าวมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ค้ำประกัน

ต่อมาวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นวันครบกำหนดการลาไปศึกษาต่อปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ไปรายงานตัวต่อผู้ฟ้องคดีภายในสามสิบวัน ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดสัญญาลาศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉยไม่ชำระหนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ชดใช้เงินจำนวนดังกล่าว

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยเห็นว่า ตามข้อสัญญากำหนดว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาแล้วต้องเดินทางกลับไปรายงานตัวต่อผู้ฟ้องคดีเพื่อเข้าปฏิบัติราชการภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่ถัดจากวันสำเร็จการศึกษา ซึ่งอย่างช้าที่สุดคือ



วันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ไปรายงานตัวอันเป็นการผิดสัญญาการศึกษาต่อ จึงถือว่า วันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ และการฟ้องคดีตามคำฟ้องมิใช่การฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดี จึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ที่ไม่รับคำร้องไว้พิจารณา พร้อมกับโต้แย้งว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๘ ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ในการฟ้องคดีว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ ซึ่งเดิมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้ฟ้องภายในอายุความสิบปี ดังนั้น ระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๘ นอกจากนี้ คดีนี้เป็นคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจึงเป็นคดีเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม จึงต้องใช้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับ การที่ศาลปกครองชั้นต้นนำมาตรา ๕๑ มาใช้บังคับ จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นใช้กฎหมายและตีความกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ อีกด้วย

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาคำร้องทั้งสองคำร้องแล้วเห็นว่า ในการฟ้องคดีต่อศาลผู้ฟ้องคดี ย่อมต้องยื่นคำฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้สำหรับการฟ้องคดีนั้น เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งในการพิจารณาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุด ย่อมต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมาวินิจฉัยชี้ขาด แต่เนื่องจากผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี) โต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี) ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔



พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องทั้งสองคำร้องมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็นประเด็นเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า จะรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาล อันถึงที่สุดแล้ว”

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๖๕ โดยศาลปกครองสูงสุดได้ส่งความเห็นตามทางการว่าเป็นบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี การโต้แย้งเป็นการโต้แย้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กฤษฎีกา และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

พิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ หรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๖๕ - ๘๒/๒๕๕๗ ว่า มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ขัด



หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๕ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ อยู่ในหมวด ๑ บททั่วไป ที่บัญญัติหลักการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพื่อมิให้กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ใช้บังคับอยู่ หรือที่จะมีขึ้นต่อไปในภายหน้ามีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติให้อำนาจในการออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการ บทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง โดยให้สิทธิการฟ้องคดีแก่คู่ความทั้งสองฝ่าย ภายในกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีที่เท่าเทียมกัน และเป็นการจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีเท่าที่จำเป็นไม่ได้มุ่งหมายจะใช้บังคับกับกรณีหนึ่งกรณีใดหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดไว้เป็นการเจาะจง แต่เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ในประเด็นนี้จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยอีก และตามคำวินิจฉัยที่ ๕ - ๒๖/๒๕๔๘ ซึ่งได้วินิจฉัยว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับ “สิทธิในทรัพย์สิน” ซึ่งย่อมได้รับความคุ้มครองสำหรับสิทธิในการฟ้องร้องบังคับชำระหนี้ตามสัญญาใช้ทุนการศึกษาและสัญญาค้ำประกัน เป็นสิทธิที่จะดำเนินกระบวนการทางกฎหมาย มิใช่สิทธิในทรัพย์สินที่จะยึดถือและติดตามเอาคืนได้ อันเป็นสาระสำคัญแห่งสิทธิเช่นเดียวกับสิทธิในทรัพย์สินทั่วไป และตามคำร้องไม่ได้โต้แย้งหรือบรรยายไว้อย่างชัดเจนว่าขัดหรือแย้งต่อสิทธิในการสืบมรดกแต่อย่างใด ในประเด็นนี้จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยอีกเช่นเดียวกัน

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ หรือไม่

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือ (๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี”



รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๔) ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดโดยให้สิทธิในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งแตกต่างจากการฟ้องคดีทางแพ่งซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยฟ้องได้ภายในอายุความสิบปี ทั้งนี้ เนื่องจากระบบการพิจารณาคดีในศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน ซึ่งศาลปกครองจะมีบทบาทสำคัญในการพิจารณาคดีและการแสวงหาพยานหลักฐานจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อนำข้อเท็จจริงมาใช้ในการพิพากษาคดี ส่วนการพิจารณาคดีแพ่งทั่วไปใช้ระบบกล่าวหา โดยเป็นภาระของคู่ความในคดีจะต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐานเอง จึงจำเป็นต้องกำหนดอายุความฟ้องคดีแพ่งไว้ก่อนข้างยาวกว่าคดีปกครอง ซึ่งหากกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง ให้ล่าช้าออกไปดังเช่นระยะเวลาการฟ้องคดีทางแพ่ง ก็อาจทำให้พยานหลักฐานบางส่วนขาดหายไป ซึ่งจะส่งผลเสียต่อการพิจารณาคดีปกครอง และผลแห่งคำพิพากษาของศาลปกครองอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรืออาจต้องจ่ายเงินภาษีอากรเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชนรวมถึงอาจต้องมีการฟ้องไล่เบียดเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายทำให้รัฐต้องเสียหาย

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง มิใช่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองที่บัญญัติไว้ในหมวด ๓ ของรัฐธรรมนูญ แต่เป็นบทบัญญัติในหมวดที่ ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานสำหรับองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องนำไปใช้เป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการรักษาและส่งเสริมความมั่นคงของชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ การปกครองระบอบประชาธิปไตย และการอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกของประชาชนชาวไทย พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ถือว่าเป็นบทบัญญัติ



แห่งกฎหมายที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐในการจัดระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นการตรากฎหมายให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ ที่บัญญัติไว้

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕

นายพอล เสงเจริญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ