

คำวินิจฉัยของ นายอูระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕ - ๒๖/๒๕๕๘

วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดี รวมยี่สิบสองคำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และ มาตรา ๔๘

คดีทั้งยี่สิบสองสำนวนนี้มีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยอย่างเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน คำร้องที่ ๑ นางสาวเนตรทราย เสี่ยงไพโรจน์ ได้ทำสัญญารับทุนเพื่อศึกษาต่อหลักสูตร วิทยาศาสตร์บัณฑิต สาขาวิชาเทคนิคการแพทย์ ณ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ กับสำนักงานปลัดกระทรวง สาธารณสุข โดยมีนายไสว ไทรงาม เป็นผู้ค้ำประกันตามสัญญาดังกล่าว ซึ่งสัญญามีสาระสำคัญว่า ภายหลังจากที่สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรแล้ว นางสาวเนตรทราย ฯ ตกลงยินยอมเข้ารับราชการ ในกรมของสำนักงานกระทรวงสาธารณสุขเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของระยะเวลาที่ได้ไปศึกษา หากผิดสัญญายินยอมชดใช้คืนเงินให้แก่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งทุนและหรือเงินเดือน รวมทั้งเงินเพิ่มและเงินอื่นใดทั้งสิ้นที่ได้รับจากทางราชการ ในระหว่างเวลาที่ได้รับอนุมัติให้ไปศึกษาต่อ และยินยอมจ่ายเงินเป็นเบี้ยปรับให้แก่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข อีกสองเท่าของเงินที่ต้อง ชดใช้คืน บวกกับดอกเบี้ยในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปี ของเงินเดือนที่ได้รับทั้งหมดและรวมทั้งเงินทุน ที่ต้องชดใช้ทุนตามสัญญา ในการทำสัญญาดังกล่าว นายไสว ไทรงาม ได้เข้าทำสัญญาค้ำประกันกับ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข โดยยอมชดใช้เงินเมื่อนางสาวเนตรทราย ฯ ตกเป็นผู้ผิดสัญญา โดยทันที เมื่อสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขเห็นว่า นางสาวเนตรทราย ฯ สำเร็จการศึกษาและ กลับมาปฏิบัติงานไม่ครบตามระยะเวลาที่กำหนดในสัญญา อันเป็นการประพฤติดัดสัญญาสำนักงาน ปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงได้ยื่นฟ้องนางสาวเนตรทราย ฯ ต่อศาลจังหวัดขอนแก่น ซึ่งศาลอุทธรณ์ ภาค ๔ ได้มีคำพิพากษาขึ้น ให้ชดใช้เงินจำนวน ๔๐๒,๔๑๗.๒๗ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละเจ็ดต่อปี ของเงินต้นนับตั้งแต่วันผิดนัด จนถึงวันฟ้องคดีจำนวน ๑๖๗,๗๗๔.๕๒ บาท และค่าฤชาธรรมเนียม ๑๖,๕๐๗.๕๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๕๘๖,๖๙๙.๒๙ บาท นางสาวเนตรทราย ฯ ทราบคำพิพากษา

และค้างค้ำแล้วแต่ไม่ชำระเงิน สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงได้มีหนังสือแจ้งให้นายไสว ไทรงาม ชำระเงินตามสัญญา แต่นายไสว ไทรงาม เพิกเฉย สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงยื่นฟ้องนายไสว ไทรงาม ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น)

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการยื่นฟ้องเกินระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีซึ่งผู้ฟ้องต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันได้รู้หรือควรได้รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ อีกทั้งคดีนี้ไม่ใช่คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมและไม่มีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดี จึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) พร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘

คำร้องที่ ๒ เมื่อปีการศึกษา พ.ศ. ๒๕๓๓ นายกิตติศักดิ์ เสงี่ยมพุทธรคุณ หรือพระกิตติศักดิ์ โสรจจุโณ ได้ทำสัญญารับทุนอุดหนุนการศึกษาที่สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย (โครงการผลิตและพัฒนาอาจารย์) เพื่อไปศึกษาต่อในระดับปริญญาโท สาขาเภสัชศาสตร์ ณ มหาวิทยาลัยมหิดลตามความต้องการของภาควิชาเภสัชศาสตร์ คณะเภสัชศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ซึ่งในสัญญามีข้อกำหนดว่า เมื่อสำเร็จการศึกษายินยอมเข้ารับราชการหรือทำงานในมหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของระยะเวลาที่ได้รับทุนอุดหนุนการศึกษาที่ได้รับทั้งหมด โดยจะชำระภายในสามสิบวันนับถัดจากวันที่ได้รับแจ้ง หากไม่ชำระภายในกำหนดดังกล่าวยินยอมให้คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีโดยนางเยาวมาลย์ คำเจริญ ทำสัญญาค้ำประกันอย่างลูกหนี้ร่วม

นายกิตติศักดิ์ เสงี่ยมพุทธรคุณ หรือพระกิตติศักดิ์ โสรจจุโณ ได้ไปศึกษาต่อ ณ มหาวิทยาลัยมหิดลเริ่มตั้งแต่เดือนมิถุนายน ๒๕๓๓ ในระหว่างศึกษาได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการอาจารย์ระดับ ๓ ภาควิชาเภสัชกรรม คณะเภสัชศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น เริ่มตั้งแต่วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๓ แต่นายกิตติศักดิ์ เสงี่ยมพุทธรคุณ หรือพระกิตติศักดิ์ โสรจจุโณ ไม่สามารถศึกษาจนสำเร็จการศึกษาได้โดยมหาวิทยาลัยมหิดลได้อนุมัติให้พ้นจากการเป็นสภาพนักศึกษา ซึ่งระหว่างศึกษานายกิตติศักดิ์ เสงี่ยมพุทธรคุณ หรือพระกิตติศักดิ์ โสรจจุโณ ได้รับทุนจำนวนทั้งสิ้น ๑๐๘,๕๕๐ บาท ต่อมา

นายกิตติศักดิ์ เสงี่ยมพุททคุณ หรือพระกิตติศักดิ์ โสรัจจุโณ ลาออกจากราชการและได้รับอนุมัติให้ลาออกโดยกระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่า นายกิตติศักดิ์ เสงี่ยมพุททคุณ หรือพระกิตติศักดิ์ โสรัจจุโณ ต้องชดใช้เงินจำนวน ๒๑๗,๑๐๐ บาท มหาวิทยาลัยขอนแก่นจึงได้แจ้งเป็นหนังสือให้บุคคลทั้งสองชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือ บุคคลทั้งสองได้รับหนังสือทวงถามแล้วแต่เพิกเฉยจึงถือว่า บุคคลทั้งสองเป็นผู้ผิดนัด สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงได้ยื่นฟ้องนายกิตติศักดิ์ เสงี่ยมพุททคุณ หรือพระกิตติศักดิ์ โสรัจจุโณ เป็นผู้ถูกฟ้องที่ ๑ ฟ้องนางเยวมาลัย คำเจริญ เป็นผู้ถูกฟ้องที่ ๒ ให้ชดใช้เงินดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยร้อยละสิบห้าของเงินต้นดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๓ จนถึงวันยื่นคำฟ้องรวมเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๓๑๖,๑๕๒.๗๕ บาท

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการยื่นฟ้องเกินระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีซึ่งผู้ฟ้องต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันได้รู้หรือควรได้รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ อีกทั้งคดีนี้ไม่ใช่คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมและไม่มีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดี จึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) พร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘

คำร้องที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๓๒ นางสาววิญใจ เฮงสวัสดิ์ ได้ทำสัญญากับกรมวิเทศสหการ กระทรวงการต่างประเทศ และมหาวิทยาลัยขอนแก่น เพื่อรับทุนไปศึกษาระดับปริญญาโท สาขาสัตววิทยา (การประมง) ณ ประเทศแคนาดา ด้วยทุนประเภท ๑ (ข) สำหรับผู้รับทุนที่ยังมิได้เป็นข้าราชการ สัญญาดังกล่าวระบุว่าเมื่อสำเร็จการศึกษา นางสาววิญใจ ฯ ยินยอมเข้ารับราชการในมหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของระยะเวลาที่ได้รับทุนการศึกษา หากผิดสัญญาจะยินยอมชำระเบี้ยปรับโดยคิดตามจำนวนเวลาที่ได้รับทุนในอัตราเดือนละ ๓๖,๐๐๐ บาท โดยจะชำระเบี้ยปรับดังกล่าวภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้ง หากไม่ชำระจะยินยอมให้คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีจนกว่าจะชำระเสร็จ โดยมีนายพรชัย จารุรัตน์จามร เป็นผู้ทำสัญญาประกันระบุว่า

หากนางสาวขวัญใจ ฯ ทำผิดสัญญาไม่ว่าข้อใดข้อหนึ่งจะยินยอมชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจนครบถ้วน โดยยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขขอชดใช้เงินทุกประการ ภายหลังสำเร็จการศึกษานางสาวขวัญใจ ฯ ได้เดินทางกลับเข้ารับราชการปฏิบัติงานชดใช้ทุน ณ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ต่อมา ได้รับอนุมัติให้ลาไปศึกษาปริญญาเอกอีกครั้ง ณ ประเทศแคนาดา และได้เดินทางกลับมาปฏิบัติงานชดใช้ทุนและได้รับอนุมัติให้ลาออกจากราชการเพราะต้องย้ายภูมิลำเนาไปอยู่ต่างประเทศ ตามคำสั่งมหาวิทยาลัยขอนแก่น นางสาวขวัญใจ ฯ ประพฤติผิดสัญญากรมวิเทศสหการจึงได้ยื่นฟ้องนางสาวขวัญใจ ฯ ต่อศาลจังหวัดขอนแก่น ศาลจังหวัดขอนแก่นได้พิพากษาให้ชดใช้เงินจำนวน ๗๘๖,๓๑๐.๒๖ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีจนกว่าจะชำระเสร็จในชั้นบังคับคดี นางสาวขวัญใจ ฯ ไม่สามารถชำระหนี้ตามคำพิพากษาได้ กรมวิเทศสหการจึงได้ยื่นฟ้องนางสาวขวัญใจ ฯ เป็นคดีล้มละลายต่อศาลล้มละลายกลาง ต่อมา กรมวิเทศสหการมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินเบี้ยปรับจำนวน ๗๘๖,๓๑๐.๒๖ บาท ไปชำระภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง แต่นายพรชัย จารุรัตน์จามร เพิกเฉย จึงถือว่า นายพรชัย จารุรัตน์จามร เป็นผู้ผิดนัด กรมวิเทศสหการ กระทรวงการต่างประเทศ จึงได้ยื่นฟ้องนายพรชัย จารุรัตน์จามร ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลจังหวัดขอนแก่น) ให้ชดใช้ดอกเบี้ยผิดนัดในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของเงินต้น ๗๘๖,๓๑๐.๒๖ บาท นับแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ จนถึงวันที่ยื่นคำฟ้องรวมเก้าสิบวัน เป็นจำนวน ๒๕,๐๐๓.๒๕ บาท รวมเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๘๑๕,๓๑๓.๕๑ บาท และดอกเบี้ยอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีในต้นเงินนับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการยื่นฟ้องเกินระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีซึ่งผู้ฟ้องต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันได้รู้หรือควรได้รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ อีกทั้งคดีนี้ไม่ใช่คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมและไม่มีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดี จึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) พร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘

คำร้องที่ ๔ เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๘ นางสาวรัตนา พิเคราะห์งาม ได้ทำสัญญาลาไปศึกษาต่อ ณ ต่างประเทศ กับมหาวิทยาลัยขอนแก่นโดยมีนายวินัย พิเคราะห์งาม เป็นผู้ค้ำประกัน

สัญญาดังกล่าวระบุว่า เมื่อนางสาวรัตนา พิเคราะห์งาม สำเร็จการศึกษาแล้วจะรับราชการตามแผนงานงานหรือโครงการที่ทางราชการกำหนดต่อไปในมหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของระยะเวลาที่ไปศึกษา และในกรณีที่ผู้ผูกฟ้องผิดสัญญาหรือไม่กลับมารับราชการด้วยเหตุใดนางสาวรัตนา พิเคราะห์งาม จะขอใช้ให้แก่มหาวิทยาลัยขอนแก่นซึ่งทุนหรือเงินเดือนรวมทั้งเงินเพิ่มหรือเงินอื่นใดทั้งสิ้นที่นางสาวรัตนา พิเคราะห์งาม ได้รับไปจากราชการในระหว่างที่ได้รับอนุมัติให้ไปศึกษาต่อต่างประเทศ และจะจ่ายเบี้ยปรับอีกสองเท่าของเงินที่จะต้องขอใช้คืน โดยเงินที่จะขอใช้คืนและเบี้ยปรับตามสัญญา นางสาวรัตนา พิเคราะห์งาม จะชำระให้หมดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้ฟ้องคดี หากไม่ชำระภายในกำหนดหรือชำระไม่ครบถ้วนยินยอมให้ดอกเบี่ยร้อยละสิบห้าต่อปี

เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้ว นางสาวรัตนา พิเคราะห์งาม ไม่ได้แจ้งให้แก่สำนักงาน ก.พ. หรือมหาวิทยาลัยขอนแก่นทราบ ต่อมามหาวิทยาลัยขอนแก่นจึงมีคำสั่งไล่นางสาวรัตนา พิเคราะห์งาม ออกจากราชการ ตามมติของคณะกรรมการสอบสวนวินัย โดยที่นางสาวรัตนา พิเคราะห์งาม ได้รับเงินเดือนระหว่างไปศึกษาต่อต่างประเทศจำนวน ๔๓๕,๓๕๐.๕๑ บาท นางสาวรัตนา และนายวินัย พิเคราะห์งาม จึงต้องร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายคืนพร้อมเบี้ยปรับอีกสองเท่ารวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑,๓๐๖,๑๗๒.๗๓ บาท ต่อมามหาวิทยาลัยขอนแก่นได้มีหนังสือทวงถามให้บุคคลทั้งสองชำระเงินดังกล่าวแล้วแต่เพิกเฉย จึงถือว่า บุคคลทั้งสองตกเป็นผู้ผิดนัดมหาวิทยาลัยขอนแก่นจึงได้ยื่นฟ้องนางสาวรัตนา และนายวินัย พิเคราะห์งาม ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น)

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการยื่นฟ้องเกินระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีซึ่งผู้ฟ้องต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันได้รู้หรือควรได้รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ อีกทั้งคดีนี้ไม่ใช่คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมและไม่มีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดี จึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) พร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘

คำร้องที่ ๕ นางสาวสุริศา มาลัย เป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตำแหน่งอาจารย์ระดับ ๖ สังกัดมหาวิทยาลัยขอนแก่น เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๔ นางสาวสุริศา มาลัย ได้ทำสัญญา

ไปศึกษาต่อระดับปริญญาโท-เอก สาขาวิธีการสอนภาษาอังกฤษสำหรับธุรกิจระหว่างประเทศ ณ ประเทศสหราชอาณาจักร ด้วยทุนรัฐบาล (ทบวงมหาวิทยาลัย) ทุนประเภท ๑ ก มีกำหนด ๔ ปี กับมหาวิทยาลัยขอนแก่นโดยสัญญาว่า เมื่อสำเร็จการศึกษาจะรับราชการชดใช้ทุนเป็นเวลาไม่น้อยกว่า สองเท่าของระยะเวลาที่ไปศึกษาและในกรณีที่นางสาวสุริสา มาลัย ผิดสัญญา นางสาวสุริสา มาลัย จะชดใช้ทุนและหรือเงินเดือนรวมทั้งเงินเพิ่มและหรือเงินอื่นใดทั้งสิ้นที่ได้รับไปจากทางราชการ ในระหว่างสัญญาพร้อมด้วยเบี้ยปรับอีกสองเท่าของเงินที่จะต้องชดใช้คืน โดยจะต้องชำระให้ทั้งหมด ภายในสามสิบวันนับถัดจากวันที่ได้รับแจ้ง มิฉะนั้นยินยอมให้ดอกเบี่ยร้อยละสิบห้าต่อปี ทั้งนี้ โดยมี นายสุรเชษฐ มาลัย เป็นผู้ทำสัญญาค้ำประกัน

ระหว่างศึกษานางสาวสุริสา มาลัย ได้ย้ายที่อยู่จนสำนักงาน ก.พ. ไม่สามารถติดต่อได้ เมื่อนางสาวสุริสา มาลัย สำเร็จการศึกษาแล้วก็ได้แจ้งให้แก่สำนักงาน ก.พ. หรือมหาวิทยาลัยขอนแก่นทราบ สำนักงาน ก.พ. จึงมีมติให้ยุติการศึกษาเพื่อให้หมดสภาพการเป็นนักเรียนทุน นางสาวสุริสา มาลัย ได้รับทุนรัฐบาลไปจำนวน ๑๕๗,๗๗๗.๓๗ บาท กับ ๑๕,๗๗๐ ปอนด์ และต้องใช้เบี้ยปรับจำนวน สองเท่าของเงินทุนรัฐบาลที่ต้องจ่ายคิดเป็นจำนวน ๓๑๕,๕๕๔.๗๔ บาท กับ ๓๑,๕๔๐ ปอนด์ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๔๗๓,๓๓๒.๑๑ บาท กับ ๔๗,๓๑๐ ปอนด์ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๔,๕๕๕,๐๑๗.๘๑ บาท มหาวิทยาลัยขอนแก่นได้มีหนังสือทวงถามให้นางสาวสุริสา และนายสุรเชษฐ มาลัย ชำระเงินดังกล่าวภายในสามสิบวันนับถัดวันได้รับหนังสือ บุคคลทั้งสองเพิกเฉยถือว่าบุคคลทั้งสอง ตกเป็นผู้ผิดนัด และต้องรับผิดชอบเบี่ยในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของเงินต้น ๔,๕๕๕,๐๑๗.๘๑ บาท ตั้งแต่วันผิดนัดคำนวณถึงวันยื่นฟ้องรวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๔,๘๓๑,๔๘๘.๗๑ บาท มหาวิทยาลัยขอนแก่น จึงได้ฟ้องบุคคลทั้งสองให้ชดใช้เงินตามจำนวนดังกล่าว

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการยื่นฟ้องเกินระยะเวลา แห่งการฟ้องคดีซึ่งผู้ฟ้องต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันได้รู้หรือควรได้รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ อีกทั้งคดีนี้ ไม่ใช่คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมและไม่มีเหตุจำเป็นอื่น ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) พร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘

คำร้องที่ ๖ นางสาวนิตา ศรีอัมพร ได้ทำสัญญาการเป็นนักศึกษาเพื่อศึกษาวิชาเกษตรศาสตร์ กับมหาวิทยาลัยขอนแก่น โดยสัญญาว่าเมื่อสำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรแล้วตกลงยินยอมจะปฏิบัติการให้เป็นไปตามคำสั่งของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและหรือคณะกรรมการพิจารณาจัดสรร นักศึกษาวิชาเกษตรศาสตร์ผู้สำเร็จการศึกษาไปปฏิบัติงานในส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาลต่าง ๆ ทุกประการ และในกรณีสั่งให้นางสาวนิตา ศรีอัมพร เข้ารับราชการหรือทำงาน นางสาวนิตา ศรีอัมพร จะต้องรับราชการหรือทำงานเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองปี หากไม่ปฏิบัติตามสัญญายินยอมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๒๕๐,๐๐๐ บาท มีนางสาวระวีวรรณ ศรีอัมพร และนายธีรพงษ์ ป่าโสม เป็นผู้ค้ำประกัน สัญญาว่าหากนางสาวนิตา ศรีอัมพร ไม่ปฏิบัติตามสัญญา อันเป็นเหตุให้เกิดความรับผิดชอบค่าใช้จ่ายตามสัญญา ผู้ค้ำประกันยินยอมชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจนครบถ้วน

นางสาวนิตา ศรีอัมพร ได้เข้ารับการศึกษาคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ตามโครงการแก้ไขปัญหาคณะกระจายเกษตรกร เมื่อปี ๒๕๓๘ และสำเร็จการศึกษาแล้ว แต่มิได้ไปรายงานตัวเข้ารับราชการตามสัญญาการเป็นนักศึกษาดังกล่าว มหาวิทยาลัยขอนแก่นจึงมีหนังสือให้นางสาวนิตา ศรีอัมพร นางสาวระวีวรรณ ศรีอัมพร และนายธีรพงษ์ ป่าโสม ให้นำเงินไปชำระให้แก่มหาวิทยาลัยขอนแก่นตามสัญญา แต่บุคคลดังกล่าวเพิกเฉย มหาวิทยาลัยขอนแก่นจึงยื่นฟ้องขอให้นางสาวนิตา ศรีอัมพร และนางสาวระวีวรรณ ศรีอัมพร และนายธีรพงษ์ ป่าโสม ร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงิน พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีจากต้นเงินของแต่ละสัญญา นับถัดจากวันฟ้องคดีจนกว่าจะชำระเสร็จ

คำร้องที่ ๗ นางสาวปรีชญา แก้วรัตนชัยกุล นางสาวเพ็ญทิสรา เต่งภาวดี คำร้องที่ ๘ นางสาวทัศนีย์ สุทธิปิยะโรจน์ นายไพโรจน์ เจือประทุม คำร้องที่ ๙ นางสาวพรพรรณ เหล่าวัชรสุวรรณ นายอนุพงษ์ ชูติชาดา คำร้องที่ ๑๐ นางสาวฉนิทรา อ่อนพินา นางปราณี ทองอ่อน คำร้องที่ ๑๑ นางสาวอรอุษา ดิยะชัยพานิช นางชวนพิศ ทำนอง คำร้องที่ ๑๒ นางสาวจรรุวรรณ โล่ห์อภิรักษ์กุล นางสาวชนพรรณ โสภณ คำร้องที่ ๑๓ นางสาวอรวรรณ ไตรสิริโชค นางศุภรัตน์ คมคาย คำร้องที่ ๑๔ นางสาวรุ่งทิพย์ สันธิระโรจน์ นางสาวนิตา ประเสริฐโสภาก คำร้องที่ ๑๕ นายพรชัย จันทสุรีย์วิช นายเลิศชัย จันทสุรีย์วิช คำร้องที่ ๑๖ นางสาวจิตรลดา ทรัพย์มณี นาวาตรี อุดม ทรัพย์มณี คำร้องที่ ๑๗ นางสาวกนกวรรณ

ปิยะพรมดี นางวิไลลักษณ์ ชูสกุล คำร้องที่ ๑๘ นายพงศธร เนติสุภลักษณ์ นายสุพจน์ นवलไชสง คำร้องที่ ๑๙ นางสาวจรรุณันท์ โล่ห์อภิรักษ์กุล นางรัชนีวรรณ มหิรินทร์เทพ คำร้องที่ ๒๐ นายปัทม ปรีพุทธรัตน์ นางสาวจุฬารัตน์ กงเพชร และคำร้องที่ ๒๑ นางสาวพรทิพย์ หรืออัญชลินทร์ จันทสุริยวิช นายเลิศชัย จันทสุริยวิช โดยผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหมดได้ทำสัญญากับมหาวิทยาลัยขอนแก่น มีข้อความทำนองเดียวกันกับที่นางสาววนิดา ศรีอัมพร นางสาวระวีวรรณ ศรีอัมพร และนายธีรพงษ์ ป่าโสม ทำไว้กับมหาวิทยาลัยขอนแก่น บุคคลทั้งหมดที่ทำสัญญากับมหาวิทยาลัยขอนแก่นไม่ปฏิบัติตามสัญญา ตกเป็นผู้ผิดสัญญา มหาวิทยาลัยขอนแก่นจึงได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลจังหวัดขอนแก่น) ให้บังคับชดใช้ค่าเสียหายตามสัญญา

ศาลปกครองชั้นต้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อวันที่ คณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนักศึกษาวิชาเกษตรศาสตร์ผู้สำเร็จการศึกษาไปปฏิบัติงานในส่วนราชการ หรือองค์การของรัฐบาลต่าง ๆ ได้มีหนังสือกระทรวงสาธารณสุขแจ้งให้ทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ไปรายงานตัวเพื่อเข้ารับราชการตามกำหนดซึ่งในช่วงเวลาที่ทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าว เป็นช่วงเวลาก่อนที่ศาลปกครองจะเปิดทำการ หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองประพฤติผิดสัญญา อันเป็นการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะดำเนินคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจ พิจารณาพิพากษาในขณะนั้นได้ แต่เมื่อศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดี ก็ชอบที่จะยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองภายในกำหนดหนึ่งปีนับตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการ แต่ผู้ฟ้องคดี นำคดีมายื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีจึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปี จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดี ออกจากสารบบความ คำร้องที่ ๖ ปรากฏตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๘๒/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๕๓/๒๕๔๗ คำร้องที่ ๗ ปรากฏตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๘๓/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๕๗/๒๕๔๗ คำร้องที่ ๘ ปรากฏตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๘๔/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๕๘/๒๕๔๗ คำร้องที่ ๙ ปรากฏตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๘๕/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๕๙/๒๕๔๗ คำร้องที่ ๑๐ ปรากฏ ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๘๖/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๐๐/๒๕๔๗ คำร้องที่ ๑๑ ปรากฏตามคดี หมายเลขคำที่ ๑๘๗/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๐๑/๒๕๔๗ คำร้องที่ ๑๒ ปรากฏตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๘๘/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๐๔/๒๕๔๗ คำร้องที่ ๑๓ ปรากฏตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๘๐/๒๕๔๗

คดีหมายเลขแดงที่ ๒๐๕/๒๕๔๗ คำร้องที่ ๑๔ ปราบกฏตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๑/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๐๖/๒๕๔๗ คำร้องที่ ๑๕ ปราบกฏตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๘/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๐๗/๒๕๔๗ คำร้องที่ ๑๖ ปราบกฏตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๓/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๐๘/๒๕๔๗ คำร้องที่ ๑๗ ปราบกฏตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๒/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๒๕/๒๕๔๗ คำร้องที่ ๑๘ ปราบกฏตามคดีหมายเลขคำที่ ๒๐๗/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๒๖/๒๕๔๗ คำร้องที่ ๑๙ ปราบกฏตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๘๐/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๒๘/๒๕๔๗ คำร้องที่ ๒๐ ปราบกฏตามคดีหมายเลขคำที่ ๒๐๔/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๒๙/๒๕๔๗ และคำร้องที่ ๒๑ ปราบกฏตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๘๑/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๔๔/๒๕๔๗

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) พร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ที่ศาลปกครองชั้นต้น ยกขึ้นมาเป็นเหตุในการสั่งไม่รับคำฟ้องเป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ก่อนจะมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับสิทธิในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต่อศาลย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยฟ้องได้ภายในอายุความสิบปี การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คู่กรณีฝ่ายผู้ฟ้องคดี มิได้ทั้งเอกชนและหน่วยงานทางปกครอง การฟ้องคดีจึงถือเป็นสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น เท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” และวรรคสองบัญญัติว่า กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย...” และมาตรา ๔๘ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ...” ดังนั้นสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินอันเกิดจากสิทธิเรียกร้องตามสัญญาดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครอง ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติให้ การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุ

แห่งการฟ้องคดีจึงเป็นการบัญญัติขึ้นเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สิน เพราะเป็นการย่นอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังผลให้กฎหมายนั้นย่อมขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นผลให้บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีซึ่งได้แย้งว่า บทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

คำร้องที่ ๒๒ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ยื่นฟ้องห้างหุ้นส่วนจำกัด พิสิษฐ์ วัสดุก่อสร้าง โดยนายสมชัย ชัยชนะสมบัติ หุ้นส่วนผู้จัดการได้ทำสัญญาจ้างทำทางเดินเท้า บริเวณหอ ๑๖ ถึงหอพัก ๕ หลังในมหาวิทยาลัยขอนแก่น กับมหาวิทยาลัยขอนแก่น ในจำนวนเงิน ๑,๘๕๐,๐๐๐ บาท ซึ่งสัญญาดังกล่าวกำหนดว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิสิษฐ์ วัสดุก่อสร้าง และนายสมชัย ชัยชนะสมบัติ ต้องทำงานแล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๖ แต่บุคคลทั้งสองไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดได้ มหาวิทยาลัยขอนแก่นจึงได้บอกเลิกสัญญาและเรียกให้บุคคลทั้งสองชำระเบี้ยปรับ ซึ่งบุคคลทั้งสองเพิกเฉยไม่ชำระแต่อย่างใด มหาวิทยาลัยขอนแก่นจึงยื่นฟ้องบุคคลทั้งสองต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ร่วมกันชดเชยค่าเสียหายเป็นเงิน ๒๐๑,๓๒๑.๒๔ บาท พร้อมดอกเบี้ย

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการยื่นฟ้องเกินระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีซึ่งผู้ฟ้องต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันได้รู้หรือควรได้รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ อีกทั้งคดีนี้ไม่ใช่คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมและไม่มีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) พร้อมกับได้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘

ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาคำร้องทั้งยี่สิบสองคำร้องแล้ว เห็นว่า ในการฟ้องคดีต่อศาล ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องยื่นคำฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้สำหรับการฟ้องคดีนั้นเมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนี้

ศาลปกครองสูงสุดย่อมต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เนื่องจากผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี) ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและยังไม่มีคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและ ส่งความเห็นของผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี) ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

คดีมีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ ในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๔๘ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิ และการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมาย บัญญัติ”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้อง ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการ ฟ้องคดี”

มาตรา ๕๒ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๕ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยตามคำวินิจฉัยที่ ๖๕-๘๒/๒๕๔๗ แล้วว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ อยู่ในหมวด ๑ บททั่วไปที่บัญญัติหลักการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพื่อมิให้กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ใช้บังคับอยู่ หรือจะมีขึ้นต่อไปภายหน้า มีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่กรณีที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จะขัดหรือแย้งได้ เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างเท่าเทียมกัน แต่ไม่ได้หมายความว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้จะมีการจำกัดไม่ได้ ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ที่บัญญัติว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองสามารถกระทำได้ แต่จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด กล่าวคือต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจในการออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการ โดยจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ใช่บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ในที่สุดวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๕ ปัญหาข้อนี้จึงไม่พิจารณาวินิจฉัยซ้ำอีก

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ พิจารณาแล้วเห็นว่าตามมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ตามธรรมดาบุคคลที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินย่อมมีสิทธิใช้สอยจำหน่าย ได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น ตลอดจนถึงติดตามเอาคืนจากผู้ไม่มีสิทธิยึดถือไว้และขัดขวางมิให้ผู้ใดเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของตนโดยมิชอบด้วยกฎหมายได้ แต่ขอบเขตแห่งสิทธิ และการจำกัดสิทธิอาจมีได้ แต่ต้องเป็นไปตามกฎหมายที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแก่กฎหมายดังกล่าวจะต้องกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินนั้นด้วยสำหรับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีภายใน

กำหนดเวลาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยการฟ้องคดีจะต้องกระทำภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวก็ไม่อาจนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ ไม่เกี่ยวกับเรื่องสิทธิในทรัพย์สิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคสอง เป็นเรื่องการสืบมรดก ไม่เกี่ยวกับกรณีตามข้อเท็จจริงของผู้ร้อง จึงไม่จำต้องวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลตามที่กล่าวมาข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

นายอุระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ