

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕ - ๒๖/๒๕๕๘

วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดี รวมยี่สิบสองคำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานคณะกรรมการ การอุดมศึกษา กรมวิเทศสหการ กระทรวงการต่างประเทศ และมหาวิทยาลัยขอนแก่น เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ รวมยี่สิบสองคำร้อง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปโดยแบ่งตามประเภทของคำร้องได้ดังนี้

๑. คำร้องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาใช้ทุนการศึกษา รวมยี่สิบเอ็ดคำร้อง

๑.๑ คำร้องของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นายไสว ไทงาม ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขคำที่ ๑๑๘/๒๕๕๗ ว่า นางสาวเนตรทราย เสียงไพพรพันธ์ ได้ทำสัญญารับทุนเพื่อศึกษาต่อหลักสูตรวิทยาศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาเทคนิคการแพทย์ ณ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ กับผู้ฟ้องคดี โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ค้ำประกัน ซึ่งสัญญามีสาระสำคัญว่า ภายหลังจากที่สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรแล้ว นางสาวเนตรทรายฯ ตกลงยินยอม เข้ารับราชการในกรมของผู้ฟ้องคดีเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของระยะเวลาที่ได้ไปศึกษา หากผิดสัญญา ยินยอมชดใช้คืนเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งทุนและหรือเงินเดือนรวมทั้งเงินเพิ่มและเงินอื่นใดทั้งสิ้นที่ได้รับ จากทางราชการในระหว่างเวลาที่ได้รับอนุมัติให้ไปศึกษาต่อและยินยอมจ่ายเงินเป็นเบี้ยปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดี อีกสองเท่าของเงินที่ต้องชดใช้คืน บวกกับดอกเบี้ยในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของเงินเดือนที่ได้รับทั้งหมด และรวมทั้งเงินทุนที่ต้องชดใช้ทุนตามสัญญา ในการทำสัญญาดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีได้เข้าทำสัญญาค้ำประกัน กับผู้ฟ้องคดี โดยยอมชดใช้เงินเมื่อนางสาวเนตรทรายฯ ตกเป็นผู้ผิดสัญญาโดยทันที เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่า นางสาวเนตรทรายฯ สำเร็จการศึกษาและกลับมาปฏิบัติงานในกรมของผู้ฟ้องคดี ไม่ครบตามระยะเวลา กำหนดในสัญญา อันเป็นการประพาศสัญญาจึงได้ยื่นฟ้อง นางสาวเนตรทรายฯ ต่อศาลจังหวัดขอนแก่น ซึ่งศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ได้มีคำพิพากษา ยื่นให้ชดใช้เงินจำนวน ๔๐๒,๔๑๗.๒๗ บาท พร้อมดอกเบี้ย ร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี ของเงินต้นนับตั้งแต่วันผิดนัด จนถึงวันฟ้องคดีจำนวน ๑๖๗,๗๗๔.๕๒ บาท และ

ค่าฤชาธรรมเนียม ๑๖,๕๐๗.๕๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๕๘๖,๖๕๕.๖๕ บาท นางสาวเนตรทราย ฯ ทราบคำพิพากษาและคำบังคับแล้วแต่ไม่ชำระเงิน ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามการชำระหนี้ให้กับผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ชดใช้เงินจำนวนดังกล่าว

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยเห็นว่าเป็นการยื่นฟ้องเกินระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีซึ่งผู้ฟ้องต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันได้รู้หรือควรได้รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ อีกทั้งคดีนี้ไม่ใช่คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม และไม่มีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

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

๑.๒ คำร้องของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นายกิตติศักดิ์ เสี่ยมพุททคุณ หรือพระกิตติศักดิ์ โสรจจุโณ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนางเขาวมาลย์ คำเจริญ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๓๗/๒๕๔๗ ว่าเมื่อปีการศึกษา พ.ศ. ๒๕๓๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญารับทุนอุดหนุนการศึกษากับสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย (โครงการผลิตและพัฒนาอาจารย์) เพื่อไปศึกษาต่อในระดับปริญญาโท สาขาเภสัชศาสตร์ ณ มหาวิทยาลัยมหิดล ตามความต้องการของภาควิชาเภสัชศาสตร์ คณะเภสัชศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ซึ่งในสัญญามีข้อกำหนดว่า เมื่อสำเร็จการศึกษายินยอมเข้ารับราชการหรือทำงานในมหาวิทยาลัยขอนแก่น เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของระยะเวลาที่ได้รับทุนอุดหนุนการศึกษาที่ได้รับทั้งหมด หากไม่ชำระภายในกำหนดดังกล่าวยินยอมให้คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำสัญญาประกันอย่างลูกหนี้ร่วม

ผู้ถูกฟ้องคดีได้ไปศึกษาต่อ ณ มหาวิทยาลัยมหิดล เริ่มตั้งแต่เดือนมิถุนายน ๒๕๓๓ ในระหว่างศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการอาจารย์ระดับ ๓ ภาควิชาเภสัชกรรม คณะเภสัชศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น เริ่มตั้งแต่วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๗ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถศึกษาจนสำเร็จการศึกษาได้ โดยมหาวิทยาลัยมหิดลได้อนุมัติให้พ้นจากการเป็นสภาพนักศึกษา

ซึ่งระหว่างศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับทุนจำนวนทั้งสิ้น ๑๐๘,๕๕๐ บาท ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกจากราชการและได้รับอนุมัติให้ลาออกโดยกระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชดใช้เงินจำนวน ๒๑๗,๑๐๐ บาท มหาวิทยาลัยขอนแก่นจึงได้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือแต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๓ แล้วยังเพิกเฉย จึงถือว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ผิดนัด ต้องชดใช้เงินดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยร้อยละสิบห้าของเงินต้นดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๓ จนถึงวันยื่นคำฟ้องรวมเป็นเงินทั้งสิ้น จำนวน ๓๑๖,๑๕๒.๗๕ บาท

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยเห็นว่าเป็นการยื่นฟ้องเกินระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีซึ่งผู้ฟ้องต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ อีกทั้งคดีนี้ไม่ใช่คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม และไม่มีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

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

๑.๓ คำร้องของกรมวิเทศสหการ กระทรวงการต่างประเทศ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายพรชัย จารุรัตน์จามร ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒/๒๕๔๗ ว่า เมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๓๒ นางสาววิญใจ เสงส์สวัสดิ์ ได้ทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีและมหาวิทยาลัยขอนแก่น เพื่อรับทุนไปศึกษาระดับปริญญาโท สาขาสัตววิทยา (การประมง) ณ ประเทศแคนาดา ด้วยทุนประเภท ๑ (ข) สำหรับผู้รับทุนที่ยังมิได้เป็นข้าราชการสัญญาดังกล่าวระบุว่าเมื่อสำเร็จการศึกษา นางสาววิญใจ ฯ ยินยอมเข้ารับราชการในมหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของระยะเวลาที่ได้รับทุนการศึกษา หากผิดสัญญาจะยินยอมชำระเบี้ยปรับโดยคิดตามจำนวนเวลาที่ได้รับทุนในอัตราเดือนละ ๓๖,๐๐๐ บาท โดยจะชำระเบี้ยปรับดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง หากไม่ชำระจะยินยอมให้คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปี จนกว่าจะชำระเสร็จ โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ทำสัญญาค้ำประกันระบุว่า หากนางสาววิญใจ ฯ ทำผิดสัญญาไม่ว่าข้อใดข้อหนึ่งจะยินยอมชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจนครบถ้วน โดยยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขชดใช้เงินทุกประการ ภายหลังสำเร็จการศึกษา นางสาววิญใจ ฯ ได้เดินทางกลับเข้ารับราชการ

ปฏิบัติงานชดใช้ทุน ณ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ต่อมา ได้รับอนุมัติให้ลาไปศึกษาปริญญาเอกอีกครั้ง ณ ประเทศแคนาดา และได้เดินทางกลับมาปฏิบัติงานชดใช้ทุนและได้รับอนุมัติให้ลาออกจากราชการ เพราะต้องย้ายภูมิลำเนาไปอยู่ต่างประเทศ ตามคำสั่งมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี เห็นว่า นางสาวขวัญใจ ฯ ประพฤติผิดสัญญา จึงได้ยื่นฟ้องนางสาวขวัญใจ ฯ ต่อศาลจังหวัดขอนแก่น และศาลจังหวัดขอนแก่น ได้พิพากษาให้ชดใช้เงินจำนวน ๗๘๖,๓๑๐.๒๖ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละสิบห้าต่อปี จนกว่าจะชำระเสร็จในชั้นบังคับคดี นางสาวขวัญใจ ฯ ไม่สามารถชำระหนี้ตามคำพิพากษาได้ ผู้ฟ้องคดี จึงได้ยื่นฟ้อง นางสาวขวัญใจ ฯ เป็นคดีล้มละลายต่อศาลล้มละลายกลาง ต่อมา ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดี นำเงินเบี้ยปรับ จำนวน ๗๘๖,๓๑๐.๒๖ บาท ไปชำระภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย จึงถือว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ผิดนัดและต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายผิดนัดในอัตราร้อยละ สิบห้าต่อปีของเงินต้น ๗๘๖,๓๑๐.๒๖ บาท นับแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ จนถึงวันที่ยื่นคำฟ้อง รวมเก้าสิบวัน เป็นจำนวน ๒๕,๐๐๓.๒๕ บาท รวมเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๘๑๕,๓๑๓.๕๑ บาท และ ดอกเบี้ยอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีในต้นเงินนับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อ ศาลปกครองเพื่อให้ชดใช้เงินจำนวนดังกล่าว

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยเห็นว่าเป็นการยื่นฟ้องเกินระยะเวลาแห่งการฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันได้รู้หรือควรได้รู้ เหตุแห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ อีกทั้งคดีนี้ไม่ใช่คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม และไม่มีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

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

๑.๔ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางสาวรัตนา พิเคราะห์งาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายวินัย พิเคราะห์งาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๖๐/๒๕๔๗ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตำแหน่ง อาจารย์ระดับ ๔ ภาควิชาสตรีวิทยา คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๓๕ ผู้ถูกฟ้องคดี ได้ทำสัญญาลาไปศึกษาต่อ ณ ต่างประเทศ กับผู้ฟ้องคดีโดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ค้ำประกัน

สัญญาดังกล่าวระบุว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สัญญาว่าจะรับราชการตามแผนงานหรือโครงการที่ทางราชการกำหนดในมหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของระยะเวลาที่ไปศึกษา และในกรณีที่ ผู้ถูกฟ้องผิดสัญญาหรือไม่กลับมารับราชการด้วยเหตุใด ผู้ถูกฟ้องที่ ๑ จะชดใช้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งทุนหรือเงินเดือนรวมทั้งเงินเพิ่มหรือเงินอื่นใดทั้งสิ้นที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับไปจากราชการในระหว่างที่ได้รับอนุมัติให้ไปศึกษาต่อต่างประเทศ และจะจ่ายเบี้ยปรับอีกสองเท่าของเงินที่จะต้องชดใช้คืน โดยเงินที่จะชดใช้คืนและเบี้ยปรับตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะชำระให้หมดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้ฟ้องคดี หากไม่ชำระภายในกำหนดหรือชำระไม่ครบถ้วนยินยอมให้ดอกเบี้ยย้อยละสิบห้าต่อปี

เมื่อผู้ถูกฟ้องสำเร็จการศึกษาแล้วไม่ได้แจ้งให้แก่สำนักงาน ก.พ. หรือผู้ฟ้องคดีทราบต่อมา ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำสั่งไล่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากราชการ ตามมติของคณะกรรมการสอบสวนวินัย โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับเงินเดือนระหว่างไปศึกษาต่อต่างประเทศจำนวน ๔๓๕,๓๕๐.๕๑ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องร่วมรับผิดชอบชดใช้เงินคืนพร้อมเบี้ยปรับอีกสองเท่า รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑,๓๐๖,๑๗๒.๗๓ บาท ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินดังกล่าวแล้วแต่ผู้ถูกฟ้องยังเพิกเฉย จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตกเป็นผู้ผิดนัด ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยเห็นว่าเป็นการยื่นฟ้องเกินระยะเวลาแห่งการฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันได้รู้หรือควรได้รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ อีกทั้งคดีนี้ไม่ใช่คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม และไม่มีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

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

๑.๕ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางสาวสุริศา มาลัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายสุรเชษฐ มาลัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๒๖/๒๕๔๗ ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตำแหน่งอาจารย์ระดับ ๖ สังกัดมหาวิทยาลัยขอนแก่น เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดี ได้ทำสัญญาไปศึกษาต่อระดับ

ปริญญาโท-เอก สาขาวิธีการสอนภาษาอังกฤษสำหรับธุรกิจระหว่างประเทศ ณ ประเทศสหราชอาณาจักร ด้วยทุนรัฐบาล (ทบวงมหาวิทยาลัย) ทุนประเภท ๑ ก มีกำหนด ๔ ปี กับผู้ฟ้องคดี โดยสัญญาว่า เมื่อสำเร็จการศึกษาจะรับราชการชดใช้ทุนเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของระยะเวลาที่ไปศึกษาและในกรณีที่ถูกฟ้องผิดสัญญาผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จะชดใช้ทุนและหรือเงินเดือนรวมทั้งเงินเพิ่มและหรือเงินอื่นใดทั้งสิ้นที่ได้รับไปจากทางราชการในระหว่างสัญญาพร้อมด้วยเบี้ยปรับอีกสองเท่าของเงินที่จะต้องชดใช้คืน โดยจะต้องชำระให้ทั้งหมดภายในสามสิบวันนับถัดจากวันที่ได้รับแจ้ง มิฉะนั้นยินยอมให้ดอกเบี้ยร้อยละสิบห้าต่อปี ทั้งนี้ โดยมีผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ทำสัญญาค้ำประกัน

ระหว่างศึกษาผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ย้ายที่อยู่จนสำนักงาน ก.พ. ไม่สามารถติดต่อได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาแล้วก็มีได้แจ้งให้แก่สำนักงาน ก.พ. หรือผู้ฟ้องคดีทราบ สำนักงาน ก.พ. จึงมีมติให้ยุติการศึกษาเพื่อให้หมดสภาพการเป็นนักเรียนทุน ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับทุนรัฐบาลไปจำนวน ๑๕๗,๗๗๗.๗๗ บาท กับ ๑๕,๗๗๐ ปอนด์ และต้องใช้เบี้ยปรับจำนวนสองเท่าของเงินทุนรัฐบาลที่ต้องจ่ายคิดเป็นจำนวน ๓๑๕,๕๕๔.๗๔ บาท กับ ๓๑,๕๔๐ ปอนด์ รวมเป็นทุนพร้อมเบี้ยปรับเป็นเงิน ๔๗๓,๓๓๒.๑๑ บาท กับ ๔๗,๓๑๐ ปอนด์ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๔,๕๕๕,๐๑๗.๘๑ บาท ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินภายในสามสิบวันนับถัดวันได้รับหนังสือ แต่ผู้ฟ้องคดียังเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามชำระหนี้แต่อย่างใด จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองตกเป็นผู้ผิดนัด นับแต่ได้รับหนังสือ และต้องรับผิดชอบดอกเบี้ยในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปี ของเงินต้น ๔,๕๕๕,๐๑๗.๘๑ บาท ตั้งแต่วันผิดนัดคำนวณถึงวันยื่นฟ้องรวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๔,๘๑๑,๔๘๘.๗๑ บาท ผู้ฟ้องคดี จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อให้ชดใช้เงินจำนวนดังกล่าว

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยเห็นว่าเป็นการยื่นฟ้องเกินระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีซึ่งผู้ฟ้องต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันได้รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ อีกทั้งคดีนี้ไม่ใช่คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม และไม่มีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

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

๑.๖ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางสาวนิตา ศรีอัมพร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับนางสาวระวีวรรณ ศรีอัมพร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนายธีรพงษ์ ปาโสม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะผู้ค้าประกัน ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๒/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๕๓/๒๕๔๗ ตามคำร้องที่อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๖/๒๕๔๗

๑.๗ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางสาวปรีชญา แก้วรัตนชัยกุล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางสาวเพ็ญทศิศา เต่งภาวดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๓/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๕๓/๒๕๔๗ ตามคำร้องที่อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๗/๒๕๔๗

๑.๘ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางสาวทัศนีย์ สุทธิปิยะโรจน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายไพโรจน์ เจือประทุม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๔/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๕๘/๒๕๔๗ ตามคำร้องที่อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๘/๒๕๔๗

๑.๙ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางสาวพรพรรณ เหล่าวชิระสุวรรณ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายอนุพงษ์ ชูติธาดา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๕/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๕๙/๒๕๔๗ ตามคำร้องที่อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๙/๒๕๔๗

๑.๑๐ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางสาวฉนิทรา อ่อนพินา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางปราณี ทองอ่อน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๖/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๐๐/๒๕๔๗ ตามคำร้องที่อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๐/๒๕๔๗

๑.๑๑ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางสาวอรอุษา ดิยะชัยพานิช ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางชวนพิศ ทำนอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๗/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๐๑/๒๕๔๗ ตามคำร้องที่อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๑/๒๕๔๗

๑.๑๒ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางสาวจรรุวรรณ โล่ห่อภิกษย์กุล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางสาวชนพรรณ โสภณ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๘/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๐๔/๒๕๔๗ ตามคำร้องที่อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๒/๒๕๔๗

๑.๑๓ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางสาวอรรณพ ไตรศิริโชค ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางศุภรัตน์ กมคาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๐/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๐๕/๒๕๔๗ ตามคำร้องที่อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๓/๒๕๔๗

๑.๑๔ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางสาวรุ่งทิพย์ สินธิระโรจน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางสาววนิดา ประเสริฐโสภากา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๑/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๐๖/๒๕๔๗ ตามคำร้องที่อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๔/๒๕๔๗

๑.๑๕ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นายพรชัย จันทสุริยวิช ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายเลิศชัย จันทสุริยวิช ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๘/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๐๗/๒๕๔๗ ตามคำร้องที่อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๗/๒๕๔๗

๑.๑๖ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางสาวจิตรลดา ทรัพย์มณี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นาวาตรี อุดม ทรัพย์มณี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๓/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๐๘/๒๕๔๗ ตามคำร้องที่อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๓/๒๕๔๗

๑.๑๗ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางสาวกนกวรรณ ปิยะพรมดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางวิไลลักษณ์ ชูสกุล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๒๕/๒๕๔๗ ตามคำร้องที่อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๔/๒๕๔๗

๑.๑๘ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นายพงศธร เนติสุภลักษณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายสุพจน์ นวลไธสง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๒๐๓/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๒๖/๒๕๔๗ ตามคำร้องที่อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๕/๒๕๔๗

๑.๑๙ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางสาวจารุพันธ์ โล่ห์อภิกฤษ์กุล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางรัชนิวรรณ มหิทรเทพ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๐/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๒๘/๒๕๔๗ ตามคำร้องที่อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๐/๒๕๔๗

๑.๒๐ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นายปัทม์ ปรีพุทธรัตน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางสาวจุฬารัตน์ คงเพชร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๒๐๔/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๒๕/๒๕๔๗ ตามคำร้องที่อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๓๑/๒๕๔๗

๑.๒๑ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวพรทิพย์ หรืออัญชลินทร์ จันทสุริยวิช ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายเลิศชัย จันทสุริยวิช ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๑/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๔๔/๒๕๔๗ ตามคำร้องที่อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๐/๒๕๔๗

โดยที่ ๑.๖ ถึง ๑.๒๑ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ หรือที่ ๓ สรุปได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาการเป็นนักศึกษาเพื่อศึกษาวิชาเกษตรศาสตร์ กับผู้ฟ้องคดี โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือที่ ๓ เป็นผู้ทำสัญญาค้ำประกัน ซึ่งทั้ง ๑๖ คำร้องมีสาระสำคัญในสัญญาว่าภายหลังจากที่สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกลงยินยอมจะปฏิบัติการให้เป็นไปตามคำสั่งของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและหรือคณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนักศึกษาวิชาเกษตรศาสตร์ ผู้สำเร็จการศึกษาไปปฏิบัติงานในส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาลต่าง ๆ ทุกประการ และในกรณีสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้ารับราชการหรือทำงาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรับราชการหรือทำงานเป็นเวลายาวไม่น้อยกว่าสองปี หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ปฏิบัติตาม สัญญายินยอมรับผิดชอบใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๒๕๐,๐๐๐ บาท และหากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ปฏิบัติตามสัญญา อันเป็นเหตุให้เกิดความรับผิดชอบใช้เงินแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยินยอมชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจนครบถ้วน

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เข้ารับการศึกษาระดับปริญญาโท สาขาเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ตามโครงการแก้ไขปัญหาการกระจายเกษตรกร เมื่อปี ๒๕๓๘ และสำเร็จการศึกษาแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ไปรายงานตัวเข้ารับราชการตามสัญญาการเป็นนักศึกษาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือที่ ๓ ให้นำเงินไปชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญา แต่ผู้ฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ชำระเงิน จึงตกเป็นผู้ผิดสัญญา ผู้ฟ้องคดี จึงยื่นฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือที่ ๓ แล้วแต่กรณี ร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงิน พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีจากต้นเงินของแต่ละสัญญา นับถัดจากวันฟ้องคดีจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองชั้นต้น พิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อวันที่ คณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนักศึกษาวิชาเกษตรศาสตร์ผู้สำเร็จการศึกษาไปปฏิบัติงานในส่วนราชการ หรือองค์การของรัฐบาลต่าง ๆ ได้มีหนังสือกระทรวงสาธารณสุขแจ้งให้ทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ไปรายงานตัวเพื่อเข้ารับราชการตามกำหนดซึ่งในช่วงเวลาที่ทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าว เป็นช่วงเวลาก่อนที่ศาลปกครองจะเปิดทำการ หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองประพฤติผิดสัญญา อันเป็นการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะดำเนินคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจ พิจารณาพิพากษาในขณะนั้นได้ แต่เมื่อศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดี ก็ชอบที่จะยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองภายในกำหนดหนึ่งปีนับตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการ แต่ผู้ฟ้องคดี นำคดีมายื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปี จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่ง ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา พร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ที่ศาลปกครองชั้นต้น ยกขึ้นมาเป็นเหตุในการสั่งไม่รับคำฟ้องเป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ก่อนจะมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ สิทธิในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต่อศาลย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยฟ้องได้ภายในอายุความสิบปี การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คู่กรณีฝ่ายผู้ฟ้องคดีมิได้ทั้งเอกชนและหน่วยงานทางปกครอง การฟ้องคดีจึงถือเป็นสิทธิ ตามกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญ รับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” และวรรคสองบัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับ แก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย...” และมาตรา ๔๘ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ...”

ดังนั้นสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินอันเกิดจากสิทธิเรียกร้องตามสัญญาดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครอง
ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑
บัญญัติให้การฟ้องคดีพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันได้รู้หรือควรได้รู้
เหตุแห่งการฟ้องคดี จึงเป็นการบัญญัติขึ้นเกินความจำเป็นกฎหมายนั้นย่อมขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
เป็นผลให้บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุด
รอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดี ซึ่งโต้แย้งว่า บทบัญญัติในพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๒. คำร้องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างรวมหนึ่งคำร้อง

คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ยื่นฟ้อง ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิธิษฐ์วัสดุก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดี
ที่ ๑ นายสมชัย ชัยชนะสมบัติ หุ้นส่วนผู้จัดการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครอง
ขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๒๒๔/๒๕๔๗ ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นหุ้นส่วน
ผู้จัดการได้ทำสัญญาจ้างทำทางเดินเท้า บริเวณหอ ๑๖ ถึงหอพัก ๕ หลังในมหาวิทยาลัยขอนแก่น (ผู้ฟ้องคดี)
ซึ่งสัญญาดังกล่าวกำหนดว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องทำงานแล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๖
แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าวได้ ผู้ฟ้องจึงได้บอกเลิกสัญญา
และเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเบี้ยปรับ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ชำระแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดี จึงยื่นฟ้องคดี
ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) โดยมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง
ร่วมกันชดเชยค่าเสียหายเป็นเงิน ๒๐๑,๓๒๑.๒๔ บาท พร้อมดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยเห็นว่าเป็น
การยื่นฟ้องเกินระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีซึ่งผู้ฟ้องต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันได้รู้หรือควรได้รู้
เหตุแห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
มาตรา ๕๑ อีกทั้งคดีนี้ไม่ใช่คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม
และไม่มีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

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

ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาคำร้องทั้งสี่สิบสองคำร้องแล้วเห็นว่า ในการฟ้องคดีต่อศาล ผู้ฟ้องคดี ย่อมต้องยื่นคำฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้สำหรับการฟ้องคดีนั้น เมื่อพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนด ระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุด ย่อมต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แต่เนื่องจากผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี) โต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี) ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า คำร้องทั้งสี่สิบสองคำร้องมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัย เป็นประเด็นเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องดังกล่าวไว้ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่

ประเด็นในการพิจารณาและคำวินิจฉัย

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำร้องทั้ง ๒๒ เรื่อง เป็นเรื่องที่คุณความโต้แย้งว่า บทบัญญัติ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยศาลปกครองสูงสุดได้ส่งความเห็นตามทางกรว่า เป็นบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี การโต้แย้ง เป็นการโต้แย้งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๖๕ - ๘๒/๒๕๔๗ ว่า มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๕ จึงไม่ต้องวินิจฉัยซ้ำอีก จึงเหลือประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเพียงประเด็นเดียวว่า มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมาย บัญญัติ”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

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

มาตรา ๕๒ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือ สถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้น จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอศาลปกครองจะรับไว้ พิจารณาก็ได้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ก็ได้บัญญัติว่า ขอบเขตแห่งสิทธิ และการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินนั้นอาจถูกจำกัดได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่รัฐธรรมนูญ ให้อำนาจรัฐในการตราขึ้น เพื่อกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิหรือจำกัดสิทธิเช่นว่านั้นได้ เท่าที่จำเป็นและ ไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของบุคคลในทรัพย์สินนั้นด้วย และแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้แย้งว่า สิทธิเรียกร้องเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๘ แต่สิทธิเรียกร้องนี้ ก็ย่อมถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเช่นกัน

ดังนั้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ซึ่งบัญญัติให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิด อย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๕ (๓) และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๕ (๔) ให้ยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่ วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี เป็นเรื่องที่กฎหมายได้กำหนดสิทธิในการฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมาย ได้บัญญัติไว้อย่างเท่าเทียมกันตามประเภทและลักษณะของคดีเช่นเดียวกับ การฟ้องคดีปกครองทั่วไป จะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๕ หรือการฟ้องคดี

เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ ตามมาตรา ๕๒
วรรคหนึ่ง เป็นต้น สำหรับกรณีตามคำร้องนี้ แม้จะถือว่าสิทธิของหน่วยราชการในการฟ้องเรียกเอาทรัพย์สิน
จากผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็ต้องดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘
วรรคหนึ่ง

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง
สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” เมื่อพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีแล้ว
เห็นว่า ตามคำร้องไม่ได้โต้แย้งหรือบรรยายไว้อย่างชัดเจนว่า ขัดหรือแย้งต่อสิทธิของบุคคลในการสืบมรดกไว้
อย่างไร ประกอบกับมิได้เกี่ยวข้องกับกรณีตามข้อเท็จจริงของผู้ร้อง จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๘

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ