

คำวินิจฉัยของ นายนพดล เสงเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕ - ๒๖/๒๕๕๘

วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๘

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

ศาลปกครองสูงสุดได้ยื่นคำร้องของผู้ฟ้องคดีซึ่งได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กรมวิเทศสหการ กระทรวงการต่างประเทศ และมหาวิทยาลัยขอนแก่น รวมยี่สิบสองคำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปสาระสำคัญโดยแบ่งตามประเภทของคำร้องได้ ดังนี้

๑. คำร้องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาใช้ทุนการศึกษารวมยี่สิบเอ็ดคำร้อง

๑.๑ คำร้องของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขยื่นฟ้องนายไสว ไททรงาม ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ว่า นางสาวเนตรทราย เสี่ยงไพโรจน์ ได้รับอนุมัติให้ลาไปศึกษาหรือฝึกอบรม วิชาวิทยาศาสตร์บัณฑิต สาขาวิชาเทคนิคการแพทย์ กำหนดเวลา ๔ ปี ตั้งแต่วันที่ ๓๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๔ ถึงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๘ ตามสัญญาของผู้ได้รับอนุมัติให้ลาไปศึกษาหรือฝึกอบรมภายในประเทศโดยได้รับเงินเดือนเต็มระหว่างลา และนายไสว ไททรงาม นักวิทยาศาสตร์การแพทย์ กลุ่มงานพยาธิวิทยาคลินิก โรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น เป็นผู้ค้ำประกัน โดยสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นคู่สัญญาทั้งสองฉบับ ต่อมานางสาวเนตรทราย เสี่ยงไพโรจน์ ได้รายงานตัวกลับเข้าปฏิบัติราชการ ชดใช้ทุน ตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๘ และขอลาออกจากราชการ ตั้งแต่วันที่ ๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ได้ดำเนินการติดตามทวงถาม และฟ้องคดีนางสาวเนตรทราย เสี่ยงไพโรจน์ เป็นคดีแพ่งต่อศาลจังหวัดขอนแก่น ซึ่งศาลจังหวัดขอนแก่นได้พิพากษาให้นางสาวเนตรทราย เสี่ยงไพโรจน์ ชำระเงินจำนวน ๔๐๒,๔๑๗.๒๗ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี กับ

ให้ชำระค่าฤชาธรรมเนียมและค่าทนายความ โจทก์อุทธรณ์คำพิพากษาเกี่ยวกับดอกเบี้ย ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ พิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลชั้นต้น ต่อมาสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้ยื่นฟ้องนายไสว ไทรงาม ผู้ค้าประกัน ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ให้มีคำสั่งให้นายไสว ไทรงาม ชำระเงินตามคำพิพากษาพร้อมดอกเบี้ย แทนนางสาวเนตรทราย เสียงไพรพันธ์

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินตามคำพิพากษา กรณีนางสาวเนตรทราย เสียงไพรพันธ์ ประพฤติผิดสัญญากับผู้ฟ้องคดี โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ทำสัญญาคำประกัน ซึ่งสัญญาประธาณดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ อันเป็นวันที่นางสาวเนตรทราย เสียงไพรพันธ์ได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการ และในช่วงเวลาที่ทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าว เป็นช่วงเวลาก่อนที่ศาลปกครองจะเปิดทำการ หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีประพฤติผิดสัญญาอันเป็นการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีชอบที่ดำเนินคดีต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้นได้ แต่เมื่อศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะยื่นคำฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการ แต่ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอนแก่น เมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และคดีนี้ไม่ใช่คดีที่ฟ้องเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม และไม่มีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) สรุปว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ใช้บังคับมิได้ตามนัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ เนื่องจากขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เรื่องสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน โดยเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สัญญาทางปกครองดังที่ระบุไว้ในมาตรา ๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีลักษณะเช่นเดียวกับเอกเทศสัญญาและสัญญาโดยทั่วไป ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สิทธิเรียกร้องของคู่สัญญาย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ เรื่องนิติกรรมสัญญา

และอายุความที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องอายุความ เป็นสาระสำคัญแห่งสิทธิ ซึ่งจะมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะมากระทบกระเทือนมิได้ สิทธิเรียกร้องตามสัญญาเป็นสิ่งที่มิมีราคา โอน แลกเปลี่ยนกับประโยชน์อย่างอื่นได้ จึงเป็นทรัพย์สิน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” และตามมาตรา ๔๘ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนั้น สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินอันเกิดจากสิทธิเรียกร้องตามสัญญาดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองเช่นกัน การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติให้การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงเป็นการบัญญัติขึ้นเกินความจำเป็น เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิในทรัพย์สิน เพราะเป็นบทบัญญัติที่ย่นระยะเวลาอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จากต่ำสุดสองปีเหลือเพียงหนึ่งปีเท่านั้น และเป็นบทบัญญัติที่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเป็นการเจาะจง อีกทั้งไม่มีการระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิในทรัพย์สินเช่นว่านี้ไว้อีกด้วย ศาลปกครองขอนแก่นจึงไม่อาจอ้างบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ มาวินิจฉัยคดีนี้ และขอให้ศาลปกครองสูงสุดรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๑.๒ คำร้องของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายกิตติศักดิ์ เสี่ยมพุททคุณ หรือพระกิตติศักดิ์ โสรังจคุโณ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนางเยาวมาลย์ คำเจริญ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ว่าเมื่อปีการศึกษา พ.ศ. ๒๕๓๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญารับทุนอุดหนุนการศึกษากับสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย (โครงการผลิตและพัฒนาอาจารย์)

เพื่อไปศึกษาต่อในระดับปริญญาโท สาขาเกษตรศาสตร์ ณ มหาวิทยาลัยมหิดล ซึ่งในสัญญามีข้อกำหนดว่า เมื่อสำเร็จการศึกษายินยอมเข้ารับราชการหรือทำงานในมหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของระยะเวลาที่ได้รับทุนอุดหนุนการศึกษาที่ได้รับทั้งหมด โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำสัญญาค้ำประกันอย่างลูกหนี้ร่วม

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถศึกษาจนสำเร็จการศึกษาได้มหาวิทยาลัยขอนแก่นจึงได้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงิน ภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่รับหนังสือแต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังเพิกเฉย จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ผิดนัดต้องชดใช้เงินดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยร้อยละสิบห้าต่อปี

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้ โดยเห็นว่า เป็นการยื่นฟ้องเกินระยะเวลาแห่งการฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ อีกทั้งคดีนี้ไม่ใช่คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมและไม่มีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

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

๑.๓ คำร้องของกรมวิเทศสหการ กระทรวงการต่างประเทศ ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องนายพรชัย จารุรัตน์จามร ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ว่า เมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๒ นางสาวขวัญใจ เฮงสวัสดิ์ ได้ทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีและมหาวิทยาลัยขอนแก่น เพื่อรับทุนไปศึกษาระดับปริญญาโท สาขาสัตววิทยา (การประมง) ณ ประเทศแคนาดา ภายหลังจากสำเร็จการศึกษานางสาวขวัญใจฯ ได้เดินทางกลับเข้ารับราชการปฏิบัติงานชดใช้ทุน ณ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ต่อมาได้รับอนุมัติให้ลาไปศึกษาปริญญาเอกอีกครั้ง ณ ประเทศแคนาดา และได้เดินทางกลับมาปฏิบัติงานชดใช้ทุนและได้รับอนุมัติให้ลาออกจากราชการเพราะต้องย้ายภูมิลำเนาไปอยู่ต่างประเทศ โดยไม่ปฏิบัติงานชดใช้ทุนให้ครบตามสัญญา จึงถือว่าเป็นผู้ผิดนัด ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อให้ชดใช้เงินคืนพร้อมดอกเบี้ย

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยเห็นว่า เป็นการยื่นฟ้องเกินระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีซึ่งผู้ฟ้องต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง 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) ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาไปศึกษาต่อ ณ ต่างประเทศ โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ค้ำประกัน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาแล้วไม่ได้แจ้งให้สำนักงาน ก.พ. หรือผู้ฟ้องคดีทราบ และต่อมาผู้ฟ้องคดี มีคำสั่งไล่ออกจากราชการ และตกเป็นผู้ผิดนัด ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น)

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยเห็นว่าเป็น การยื่นฟ้องเกินระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ารู้หรือควรรู้ เหตุแห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ อีกทั้งคดีนี้ไม่ใช่คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือจะเป็นประโยชน์ส่วนรวม และไม่มีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดี จึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ที่ไม่รับคำร้องไว้พิจารณา พร้อมกับโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘

๑.๕ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางสาวสุริศา มาลัย ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ นายสุรเชษฐ มาลัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาไปศึกษาต่อระดับปริญญาโท-เอก สาขาวิธีการสอนภาษาอังกฤษสำหรับธุรกิจระหว่างประเทศ ณ ประเทศสหราชอาณาจักร ด้วยทุนรัฐบาล (ทบวงมหาวิทยาลัย) โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ทำสัญญา ค้ำประกัน ระหว่างศึกษาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ย้ายที่อยู่จนสำนักงาน ก.พ. ไม่สามารถติดต่อได้เมื่อผู้ถูกฟ้อง สำเร็จการศึกษาแล้วก็ได้แจ้งให้แก่สำนักงาน ก.พ. หรือผู้ฟ้องคดีทราบ สำนักงาน ก.พ. จึงมีมติให้ยุติ การศึกษาเพื่อให้หมดสภาพการเป็นนักเรียนทุน และตกเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อให้ชดใช้เงินคืนพร้อมดอกเบี้ย

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

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

๑.๖ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาววนิดา ศรีอัมพร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับนางสาวระวีวรรณ ศรีอัมพร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนายธีรพงษ์ ป่าโสม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะผู้คู่ประกัน ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น)

๑.๗ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวปรีชญา แก้วรัตนชัยกุล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางสาวเพ็ญทิสรา เต่งภาวดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น)

๑.๘ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวทัศนีย์ สุทธิปิยะโรจน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายไพโรจน์ เจือประทุม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น)

๑.๙ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวพรพรรณ เหล่าวัชรสุพรรณ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายอนุพงษ์ ชูติธาดา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น)

๑.๑๐ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวฉินทิรา อ่อนพินา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางปราณี ทองอ่อน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น)

๑.๑๑ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวอรุษา ดิยะชัยพานิช ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางชวนพิศ ทำนอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น)

๑.๑๒ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวจรรุวรรณ โฉ่ห่อภิรักษ์กุล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางสาวธนพรรณ โสภณ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น)

๑.๑๓ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวอรุวรรณ ไตรศิริโชค ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางศุภรัตน์ คมคาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น)

๑.๑๔ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวรุ่งทิพย์ สิ้นธีระโรจน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางสาววนิดา ประเสริฐโสภาก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น)

๑.๑๕ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายพรชัย จันทสุริยวิษ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายเลิศชัย จันทสุริยวิษ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น)

๑.๑๖ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวจิตรดา ทรัพย์มณี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นาวาตรี อุดม ทรัพย์มณี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น)

๑.๑๗ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวกนกวรรณ ปิยะพรมดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางวิไลลักษณ์ ชูสกุล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น)

๑.๑๘ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายพงศธร เนติสกุลลักษณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายสุพจน์ นवलไชยสง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น)

๑.๑๙ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวจารุพันธ์ โล่ห์อภิกฤษ์กุล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางรัชนิวรรณ มหินทรเทพ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น)

๑.๒๐ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายปีทม์ ปริพุทธรัตน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางสาวจุฬารัตน์ คงเพชร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น)

๑.๒๑ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวพรทิพย์ หรืออัญชลินทร์ จันทสุริยวิษ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายเลิศชัย จันทสุริยวิษ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น)

โดยที่ข้อ ๑.๖ ถึงข้อ ๑.๒๑ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ หรือที่ ๓ สรุปได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาการเป็นนักศึกษาเพื่อศึกษาวิชาเกษตรศาสตร์ กับผู้ฟ้องคดี โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือที่ ๓ เป็นผู้ทำสัญญาค้ำประกัน ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เข้ารับการศึกษาคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ตามโครงการแก้ไขปัญหาการกระจายเกษตรกร เมื่อปี ๒๕๓๘ และสำเร็จการศึกษาแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ไปรายงานตัวเข้ารับราชการตามสัญญาการเป็นนักศึกษาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือที่ ๓ ให้นำเงินไปชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องจึงยื่นฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือที่ ๓ แล้วแต่กรณี

ร่วมกันหรือแทนกันใช้เงิน พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีจากต้นเงินของแต่ละสัญญา นับถัดจากวันฟ้องคดีจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น)

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อวันที่คณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนักศึกษาวิชาเกษตรศาสตร์ ผู้สำเร็จการศึกษาไปปฏิบัติงานในส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาลต่าง ๆ ได้มีหนังสือกระทรวงสาธารณสุขแจ้งให้ทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ไปรายงานตัวเพื่อเข้ารับราชการตามกำหนดซึ่งในช่วงเวลาที่ทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าวเป็นช่วงเวลาก่อนที่ศาลปกครองจะเปิดทำการ หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีประพฤติผิดสัญญาอันเป็นการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะดำเนินคดีต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้นได้ แต่เมื่อศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองภายในกำหนดหนึ่งปีนับตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการ แต่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปี จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา พร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ที่ศาลปกครองชั้นต้น ยกขึ้นมาเป็นเหตุในการสั่งไม่รับคำฟ้องเป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๘ เป็นผลให้บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดรอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีซึ่งโต้แย้งว่า บทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๒. คำร้องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างรวมหนึ่งคำร้อง

คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ยื่นฟ้อง ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิสิษฐ์วัสดุก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายสมชัย ชัยชนะสมบัติ หุ้นส่วนผู้จัดการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการได้ทำสัญญาจ้างทำทางเดินเท้าในมหาวิทยาลัยขอนแก่น ซึ่งสัญญาดังกล่าวกำหนดว่าต้องทำงานแล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๖

แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในเวลากำหนดได้ ผู้ฟ้องจึงได้บอกเลิกสัญญาและเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเบี้ยปรับ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ชำระแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยเห็นว่าเป็นการยื่นฟ้องเกินระยะเวลาแห่งการฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันได้รู้หรือควรได้รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง 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

ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาคำร้องทั้งยี่สิบสองคำร้องแล้วเห็นว่า ในการฟ้องคดีต่อศาล ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องยื่นคำฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้ สำหรับการฟ้องคดีนั้น เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดย่อมต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เนื่องจากผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี) โต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี) ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

พิจารณาแล้ว เห็นว่า คำร้องทั้งยี่สิบสองคำร้องมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็นประเด็นเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า จะรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ โดยศาลปกครองสูงสุดได้ตั้งความเห็นตามทางการว่า เป็นบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี การโต้แย้งเป็นการโต้แย้งบทกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ได้พิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ๒ ประเด็นดังนี้

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

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ หรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๖๕-๘๒/๒๕๔๓ ว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๕ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ อยู่ในหมวด ๑ บททั่วไปที่บัญญัติหลักการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเพื่อมิให้กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ใช้บังคับอยู่หรือจะมีขึ้นต่อไปในภายหน้ามีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติให้อำนาจในการออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการ บทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองโดยให้สิทธิการฟ้องคดีแก่คู่ความทั้งสองฝ่ายภายในกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีที่เท่าเทียมและเป็นการจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีเท่าที่จำเป็น ไม่ได้มุ่งหมายจะใช้บังคับกับกรณีหนึ่งกรณีใดหรือแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดไว้เป็นการเจาะจง แต่เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปในประเด็นนี้ จึงไม่ต้องวินิจฉัยอีก

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ หรือไม่

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือ (๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมาย บัญญัติ”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) ภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยให้สิทธิในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งแตกต่างจากการฟ้องคดีทางแพ่งซึ่งต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยฟ้องได้ภายในอายุความสิบปี ทั้งนี้ เนื่องจากระบบการพิจารณาคดีในศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน ศาลจะมีบทบาทสำคัญในการแสวงหา พยานหลักฐาน เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงมาประกอบการพิจารณาพิพากษาคดี นอกเหนือจากพยานหลักฐาน ที่คู่กรณีนำมาแสดงต่อศาล ส่วนการพิจารณาคดีแพ่งทั่วไปนั้นใช้ระบบกล่าวหาเป็นภาระของคู่ความในคดี จะต้องพิสูจน์และแสวงหาพยานหลักฐานเอง ซึ่งหากกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง ให้ล่าช้าออกไป ดังเช่นระยะเวลาการฟ้องคดีทางแพ่ง ก็อาจทำให้พยานหลักฐานบางส่วนขาดหายไป และผลแห่งคำพิพากษา ของศาลปกครองอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรืออาจต้องจ่ายเงินภาษีอากรเป็นค่าชดเชย หรือค่าเสียหายแก่เอกชน นอกจากนี้ ผลของคำพิพากษาศาลปกครองในกรณีที่พิพากษาให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐแพ้คดีและให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่เอกชน ก็มีความจำเป็นที่หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบ

ชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งหากกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีไว้นานเกินไป เจ้าหน้าทีของรัฐที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายอาจออกจากราชการเพราะเหตุเกษียณอายุหรือเหตุอื่น ทำให้เกิดความยุ่งยากในการติดตามเรียกร้องค่าเสียหายที่รัฐต้องจ่ายไป เพราะความบกพร่องของเจ้าหน้าที่

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับ “สิทธิในทรัพย์สิน” ซึ่งย่อมได้รับความคุ้มครอง ผู้ทรงสิทธิในทรัพย์สินสามารถยึดถือและติดตามเอาคืนได้ สำหรับสิทธิในการฟ้องร้องบังคับชำระหนี้ตามสัญญาค้ำประกัน การปฏิบัติตามสัญญาใช้ทุนการศึกษา และสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างตามคำร้อง เป็นสิทธิที่จะดำเนินกระบวนการทางกฎหมาย มิใช่สิทธิในทรัพย์สินที่จะยึดถือและติดตามเอาคืนได้ อันเป็นสาระสำคัญแห่งสิทธิเช่นเดียวกับสิทธิในทรัพย์สินทั่วไป ผู้ฟ้องคดีจะมีสิทธิในทรัพย์สินของผู้ค้ำประกัน ต่อเมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ค้ำประกันรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายและมีการบังคับคดีชำระหนี้แล้ว ก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาดังกล่าว ผู้ค้ำประกันยังสามารถจำหน่าย จ่าย โอนทรัพย์สินของตนได้ ยังไม่อยู่ภายใต้การบังคับชำระหนี้ ส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองโดยให้สิทธิการฟ้องคดีแก่คู่ความทั้งสองฝ่ายภายในกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีที่เท่าเทียมกันและการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องตามสัญญา ก็มีสิทธิในทรัพย์สินตามที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้แต่อย่างใด จึงมิใช่เป็นกรณีที่จะโต้แย้งได้ว่า มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคสอง บัญญัติเกี่ยวกับ “สิทธิในการสืบมรดก” ซึ่งย่อมได้รับความคุ้มครอง เมื่อพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นว่า ตามคำร้องไม่ได้โต้แย้งหรือบรรยายไว้ อย่างชัดเจนว่า ชัดหรือแย้งต่อสิทธิของบุคคลในการสืบมรดกแต่อย่างใด จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘

นายพนพล เสงเจริญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ