

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิมนิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕ - ๒๖/๒๕๕๘

วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดี รวมยี่สิบสองคำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กรมวิเทศสหการ กระทรวงการต่างประเทศ และมหาวิทยาลัยขอนแก่น เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ รวมยี่สิบสองคำร้อง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องทั้งยี่สิบสองคำร้อง และเอกสารประกอบ สรุปโดยแบ่งตามประเภทของคำร้อง ได้ดังนี้

๑. เป็นคำร้องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาใช้ทุนการศึกษา รวมยี่สิบเอ็ดคำร้อง

๑.๑ คำร้องของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายไสว ไทงาม ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ว่า นางสาวเนตรทราย เสี่ยงไพโรพันธ์ ได้ทำสัญญารับทุนเพื่อศึกษาต่อกับผู้ฟ้องคดี โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ค้ำประกันตามสัญญาดังกล่าว ต่อมาศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ได้พิพากษาขึ้นตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดขอนแก่น ว่านางสาวเนตรทราย ผู้ได้รับทุน ผิดสัญญา ให้ชดใช้ค่าเสียหาย รวมทั้งดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินรวม ๕๘๖,๖๕๕.๖๕ บาท นางสาวเนตรทรายทราบคำพิพากษาและคำบังคับแล้ว แต่ไม่ชำระเงิน ผู้ฟ้องคดีจึงได้ทวงถามผู้ถูกฟ้องคดี ให้ชำระเงินตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ชดใช้เงิน จำนวนดังกล่าว

๑.๒ คำร้องของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายกิตติศักดิ์ เสี่ยงมพุททคุณ หรือพระกิตติศักดิ์ โสรัจจุโณ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนางเขวมาลย์ คำเจริญ ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญารับทุนอุดหนุนการศึกษากับสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย

ผู้ถูกฟ้องคดีได้ไปศึกษาต่อ ณ มหาวิทยาลัยมหิดล แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถศึกษาจนสำเร็จ การศึกษาได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับทุนจำนวนทั้งสิ้น ๑๐๘,๕๕๐ บาท ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกจากราชการ กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชดใช้เงินจำนวน ๒๑๗,๑๐๐ บาท มหาวิทยาลัยขอนแก่นจึงได้ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินจำนวนดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย จึงถือว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ผิดนัด ต้องชดใช้เงินดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยรวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๓๑๖,๑๕๒.๗๕ บาท

๑.๓ คำร้องของกรมวิเทศสหการ กระทรวงการต่างประเทศ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายพรชัย จารุรัตน์จามร ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ว่า นางสาวขวัญใจ เฮงสวัสดิ์ ได้ทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีและมหาวิทยาลัยขอนแก่น เพื่อรับทุนไปศึกษาระดับปริญญาโท โดยมีผู้ถูกฟ้องคดี เป็นผู้ทำสัญญาค้ำประกัน ต่อมานางสาวขวัญใจได้รับอนุมัติให้ลาออกจากราชการเพราะต้องย้ายภูมิลำเนา ไปอยู่ต่างประเทศ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า นางสาวขวัญใจ ๙ ประพฤติผิดสัญญา จึงได้ยื่นฟ้องนางสาวขวัญใจ ๙ ต่อศาลจังหวัดขอนแก่น ศาลได้พิพากษาให้ชดใช้เงินจำนวน ๗๘๖,๓๑๐.๒๖ บาท พร้อมดอกเบี้ย นางสาวขวัญใจ ๙ ไม่สามารถชำระหนี้ตามคำพิพากษาได้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นฟ้องนางสาวขวัญใจ ๙ เป็นคดีล้มละลายต่อศาลล้มละลายกลาง ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินเบี้ยปรับจำนวน ๗๘๖,๓๑๐.๒๖ บาท ไปชำระ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ผิดนัดและต้องรับผิดชอบชดใช้ดอกเบี้ยเป็นจำนวน ๒๕,๐๐๓.๒๕ บาท รวมเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๘๑๕,๓๑๓.๕๑ บาท และดอกเบี้ยอัตราเดียวกันนับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ชดใช้เงินจำนวนดังกล่าว

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ตามคดีหมายเลขแดงที่ ๒๑๒/๒๕๔๗ โดยเห็นว่าเป็นการยื่นฟ้องเกินระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีซึ่งผู้ฟ้องคดี ต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรได้รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ อีกทั้งคดีนี้ไม่ใช่คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์ สาธารณะหรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมและไม่มีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดี จึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ที่ไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ตามคำร้องที่ ๔๑๘/๒๕๔๗ พร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘

๑.๔ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวรัตนา พิเคราะห์งาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายวินัย พิเคราะห์งาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาลาไปศึกษาต่อ ณ ต่างประเทศ กับผู้ฟ้องคดีโดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ค้ำประกัน

๑.๕ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวสุริสา มาลัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายสุรเชษฐ มาลัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๒๖/๒๕๔๗ ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาไปศึกษาต่อระดับปริญญาโท-เอกในต่างประเทศกับผู้ฟ้องคดีระหว่างศึกษา สำนักงาน ก.พ. จึงมีมติให้ยุติการศึกษาเพื่อให้หมดสภาพการเป็นนักเรียนทุน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับทุนรัฐบาลไปจำนวน ๑๕๗,๗๗๗.๓๗ 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 ผู้ฟ้องคดีได้ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินดังกล่าวภายในกำหนดแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามชำระหนี้แต่อย่างใด จึงถือว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตกเป็นผู้ผิดนัด และต้องรับผิดชอบเบี้ยตั้งแต่วันผิดนัดคำนวณถึงวันยื่นฟ้องรวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๔,๘๓๑,๔๘๘.๗๑ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ชดใช้เงินจำนวนดังกล่าว

ตามคำร้องที่ ๑.๑ ถึงคำร้องที่ ๑.๕ รวม ๕ คำร้อง

ศาลปกครองชั้นต้น มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยเห็นว่าเป็นการยื่นฟ้องเกินกำหนดระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ อีกทั้งคดีดังกล่าวไม่ใช่คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมและไม่มีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดี จึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา พร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘

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

๑.๗ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวปริชญา แก้วรัตนชัยกุล ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 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 เหล่าวัชรสุวรรณ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายอนุพงษ์ ชูติธาดา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น)

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

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

๑.๑๒ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวจรรวรรณ โล่ห่อภิรักษ์กุล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางสาวธนพรรณ โสภณ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น)

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

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

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

๑.๑๖ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวจิตรลดา 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 เนติสุภลักษณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายสุพจน์ นवलโรสง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น)

๑.๑๙ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวจารุพันธ์ โล่ห์อริรักษ์กุล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางรัชนิวรรณ มหิทรเทพ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น)

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

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

ตามคำร้องที่ ๑.๖ ถึง ๑.๒๑ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ หรือที่ ๓ สรุปได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือที่ ๓ ได้ทำสัญญาค้ำประกัน การเป็นนักศึกษาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในมหาวิทยาลัยขอนแก่น รวม ๑๖ คำร้อง

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เข้ารับการศึกษาคณะเกษตรศาสตร์ ของมหาวิทยาลัยขอนแก่น และสำเร็จการศึกษาแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ไปรายงานตัวเข้ารับราชการตามสัญญาการเป็นนักศึกษา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือที่ ๓ ให้นำเงินไปชำระแก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ชำระเงิน จึงตกเป็นผู้ผิดสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือที่ ๓ แล้วแต่กรณี ร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงิน พร้อมดอกเบี้ยนับถัดจากวันฟ้องคดีจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ในช่วงเวลาที่ทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าวเป็นช่วงเวลาก่อนที่ศาลปกครองจะเปิดทำการ หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองหรือสามประพฤติผิดสัญญา อันเป็นการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะดำเนินคดีต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้นได้ แต่เมื่อศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองภายในกำหนดหนึ่งปีนับตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการ แต่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับตั้งแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา พร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ที่ศาลปกครองชั้นต้น ยกขึ้นมาเป็นเหตุในการสั่งไม่รับคำฟ้องเป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะการที่พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติให้การฟ้องคดีพิพาท ที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรได้รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายที่เกินความจำเป็นและ กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน เพราะเป็นบทบัญญัติที่ไปย่ออายุความ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จากต่ำสุดสองปีเหลือหนึ่งปีเท่านั้นจึงเป็นผลให้บทบัญญัติของ พระราชบัญญัติดังกล่าวย่อมขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีซึ่งโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญดังกล่าว ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๒. คำร้องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างรวมหนึ่งคำร้อง

คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิสิษฐ์วิสต์ก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายสมชัย ชัยชนะสมบัติ หุ้นส่วนผู้จัดการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการได้ทำสัญญาจ้างเหมาทำทางเดินเท้า แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดได้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้บอกเลิกสัญญา และเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเบี้ยปรับ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทราบแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ชำระ แต่อย่างไร ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ร่วมกันชดเชยค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยเห็นว่าเป็นการยื่นฟ้องเกินระยะเวลา แห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ อีกทั้งคดีไม่ใช่คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมและไม่มี เหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดี จึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ที่ไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ตามคำร้องที่ ๔๓๒/๒๕๔๗ พร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘

ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาคำร้องทั้งยี่สิบสองคำร้องแล้วเห็นว่า ในการฟ้องคดีต่อศาล ผู้ฟ้องคดี ย่อมต้องยื่นคำฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้สำหรับการฟ้องคดีนั้น เมื่อพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนด ระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุด ย่อมต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เนื่องจากผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี) ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วน ที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี) ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า คำร้องทั้งยี่สิบสองคำร้องมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัย เป็นประเด็นเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน

ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องดังกล่าวไว้ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยศาลปกครองสูงสุด ได้ส่งความเห็นตามทางการว่า เป็นบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี การโต้แย้งเป็นการโต้แย้งบทกฎหมาย ที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว กรณีจึงต้องด้วย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง 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 “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น เท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๔๘ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

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

มาตรา ๕๒ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาที่ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๕ หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๖๕-๘๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๕

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน แต่ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินนั้น อาจถูกจำกัดได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจในการตราขึ้น เพื่อกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิหรือจำกัดสิทธิเช่นว่านั้นได้ แต่จะ ตรากฎหมายเพื่อกำจัดสิทธิ ระงับยับยั้งการใช้สิทธิ หรือยกเลิกเพิกถอนสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลไม่ได้ การตรากฎหมายจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของ แห่งสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินนั้นด้วย สำหรับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๕ (๓) และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๕ (๔) ให้ยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างเท่าเทียมกัน เป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายได้กำหนดสิทธิในการฟ้องคดี ภายในระยะเวลาที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ตามประเภทและลักษณะของคดี บทกฎหมายดังกล่าว จึงมีลักษณะ เป็นกฎหมายวิธีพิจารณาความที่กำหนดเงื่อนไข และเงื่อนไขเวลาของผู้จะเข้าเป็นคู่ความในคดีเท่านั้น ซึ่งเป็นบทกฎหมายที่ใช้บังคับกับบุคคลที่จะเป็นคู่ความหรือผู้ฟ้องคดีที่จะต้องปฏิบัติตามเพื่อความเป็นธรรม และความเสมอภาคกันในการฟ้องคดี กรณีจึงหาใช่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน หรือ การจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ แต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการที่กฎหมายกำหนดสิทธิในการฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ตามคำโต้แย้งของผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี) จึงเป็นการโต้แย้งในปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งมีนัยความหมาย และการใช้บังคับที่แตกต่างกัน อีกทั้งไม่เกี่ยวข้องกัน ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” พิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นว่าตามคำร้องไม่ได้โต้แย้งหรือบรรยายไว้อย่างชัดเจนว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อสิทธิของบุคคลในการสืบมรดกไว้อย่างไร ประกอบกับมิได้เกี่ยวข้องกับกรณีตามข้อเท็จจริงของผู้ร้อง จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์ จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘

นายปรีชา เถลิมาณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ