

(๒๒)

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ



## ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำสั่งที่ ๒๖/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๓๘/๒๕๕๑

วันที่ ๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๔

เรื่อง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ (๓) หรือไม่

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีในคดีหมายเลขดำที่ ๑๑๘๓/๒๕๔๖ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

มหาวิทยาลัยมหิดลที่ ๑ และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาที่ ๒ เป็นผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวอุษณีย์ ชำรงค์คี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายเชาวยุทธ พรพิมลเทพ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นายชัยพร ภูมิชัยเวช ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และนายสุรัตน์ ชำรงค์คี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต่อศาลปกครองกลาง โดยฟ้องและแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาข้าราชการที่ไปศึกษาต่อภายในประเทศ (ฉบับที่ ๑) กับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อศึกษาหลักสูตรวิทยาศาสตรมหาบัณฑิตที่มหาวิทยาลัยมหิดลเป็นเวลา ๒ ปี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำสัญญาค้ำประกันให้ไว้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาหลักสูตรดังกล่าว และกลับมารับราชการในสังกัดของผู้ฟ้องคดีที่ ๑



- ๒ -

ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาข้าราชการที่ไปศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ (ฉบับที่ ๒) กับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อศึกษาต่อในระดับปริญญาโทและปริญญาเอก สาขาเวชศาสตร์ช่องปาก ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา และทำสัญญาการรับทุนรัฐบาล (ทบวงมหาวิทยาลัย) เพื่อศึกษาวิชา ในต่างประเทศ (ฉบับที่ ๓) กับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ โดยสัญญาดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ ได้ทำสัญญาค้ำประกันให้ไว้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ติดต่อกับผู้ฟ้องคดีทั้งสองและหน่วยราชการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการรับทุน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจึงสั่งยุติการศึกษา สั่งคืนทุนและสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เดินทางกลับประเทศไทยเพื่อไปรับราชการชดใช้ทุนในสังกัดของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่กลับมาปฏิบัติราชการจึงเป็นการผิดสัญญาฉบับที่ ๒ และฉบับที่ ๓ อย่างชัดเจน ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งไล่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ และผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ถึงที่ ๔ ผู้ค้ำประกันซึ่งต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ชำระเงินแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองสืบทอดไม่ชำระเงิน ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงฟ้องคดี ขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชำระเงินพร้อมดอกเบี้ยตามคำฟ้องให้แก่ ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

ศาลปกครองกลางมีคำสั่งรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา ต่อมาศาลปกครองกลางเห็นว่า การที่ได้มี คำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไว้พิจารณานั้นเป็นไปโดยผิดหลงอันเป็นการดำเนินกระบวนการ พิจารณาที่ผิดระเบียบ จึงมีคำสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่สั่งรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา รวมทั้ง กระบวนการพิจารณาอื่นที่ต่อเนื่องภายหลังจากนั้นทั้งหมด แล้วมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและ ให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองกลาง ที่สั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งว่าการที่ศาลปกครองกลางมีคำสั่งเพิกถอน กระบวนการพิจารณาที่สั่งรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา รวมทั้งกระบวนการพิจารณาอื่นที่ต่อเนื่องภายหลังจากนั้น ทั้งหมด แล้วมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ชอบแล้ว อย่างไรก็ตามในระหว่างที่ศาลปกครองสูงสุดกำลังพิจารณาอุทธรณ์นี้ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๘



กฎหมายฉบับที่ ๒๕๕๑ โดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้ยกเลิกความในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และบัญญัติให้การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ต้องยื่นฟ้องภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี และโดยที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติซึ่งมีผลใช้บังคับกับการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองทุกคดีในทันที เมื่อนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางยังไม่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำฟ้องที่ศาลปกครองรับไว้พิจารณาได้ จึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ ยื่นคำโต้แย้งต่อศาลปกครองกลางเพื่อส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักความเป็นธรรมในการพิจารณาคดีเป็นการเปิดช่องให้มีการตีความไปในทางที่เป็นผลร้ายหรือเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนดอันมีผลกระทบต่อสิทธิและเกิดความไม่เสมอภาคเท่าเทียมกันในสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ (๓)

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องนี้ จึงให้ส่งสำนวนพร้อมคำโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า คำร้องนี้เป็นกรณีศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้ง



- ๔ -

ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ (๓) หรือไม่ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นั้น เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคสอง หรือไม่

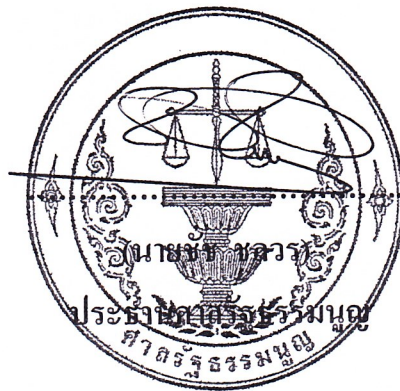
พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่บัญญัติว่า การฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้เหมาะสมตามลักษณะและประเภทของคดีปกครองที่มีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีเจตนารมณ์ให้ขยายระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจากเดิมหนึ่งปีเป็นห้าปี เพื่อให้โอกาสแก่คู่สัญญาทางปกครองฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในระยะเวลาที่เหมาะสมยิ่งขึ้นอันเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของคู่สัญญาทางปกครองทั้งสองฝ่ายให้สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมภายในระยะเวลาการฟ้องคดีที่เสมอภาคเท่าเทียมกันและอย่างเหมาะสม ประกอบกับการขยายระยะเวลาการฟ้องคดีดังกล่าวให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี ก็เป็นไปตามหลักทั่วไปของวิธีพิจารณาความที่มีขึ้นเพื่อประโยชน์ในการแสวงหาพยานหลักฐานมิให้ต้องรีบเร่งหรือล่าช้าจนเกินไป เมื่อเทียบกับอายุความการฟ้องคดีแพ่งที่กำหนดให้ยื่นฟ้องภายในสิบปี เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลเป็นไปโดยถูกต้องเที่ยงธรรม ทั้งนี้การให้มีบทบัญญัติว่าด้วยระยะเวลาในการฟ้องคดีให้อยู่ภายในระยะเวลาอันสมควรถือเป็นการจัดระบบงานยุติธรรมที่ชอบด้วยหลักนิติธรรม และหลักความเป็นธรรมตามมาตรฐานสากล ไม่ใช่บทบัญญัติที่ตัดสิทธิและเสรีภาพของ



- ๕ -

บุคคลที่จะได้รับการพิจารณาคืออย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ (๓)  
ดังนั้น คำโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑  
วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้จำหน่ายคำร้อง





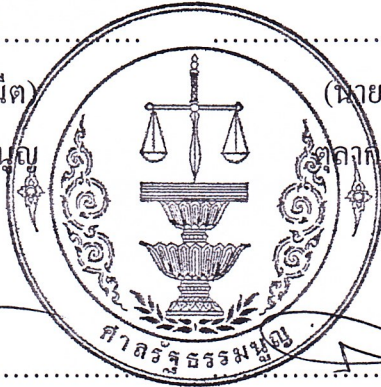
(คำสั่งที่ ๒๖/๒๕๕๔)

(นายเจริญ ภัทศิรนากุล)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายเฉลิมพล เอกอุรุ)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนุรักษ์ มาประณีต)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบุญส่ง กุลบุปผา)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายสันต์ สร้อยพิสุทธิ์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุพจน์ ไช้มุกด์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ