

คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕ - ๒๖/๒๕๕๘

วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๘

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

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข มหาวิทยาลัยขอนแก่น สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และกรมวิเทศสหการ กระทรวงการต่างประเทศ รวมยี่สิบสองคำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยคำร้องทั้งยี่สิบสองคำร้อง เป็นคำร้องเกี่ยวกับสัญญาใช้ทุนการศึกษา จำนวนยี่สิบเอ็ดคำร้อง และคำร้องเกี่ยวกับสัญญาจ้างเหมาก่อสร้าง หนึ่งคำร้อง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องโดยสรุป คือ

คำร้องที่หนึ่ง สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายไสว ไทงาม ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๑๘/๒๕๕๗ ให้ชำระเงิน จำนวน ๕๘๖,๖๕๕.๖๕ บาท แทนนางสาวเนตรทราย เสียงไพรพันธ์ ซึ่งได้ทำสัญญารับทุนการศึกษากับผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ค้ำประกันตามสัญญาดังกล่าว และศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ได้พิพากษายืนตาม คำพิพากษาศาลจังหวัดขอนแก่นให้นางสาวเนตรทราย เสียงไพรพันธ์ ชำระเงิน จำนวน ๔๐๒,๔๑๗.๒๗ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยตามสัญญา ฯ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำร้องที่สอง มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาววนิดา ศรีอัมพร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางสาวระวีวรรณ ศรีอัมพร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนายธีรพงษ์ ป่าโสม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครอง ชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๒/๒๕๕๗ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญา การเป็นนักศึกษา เพื่อศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ คณะเภสัชศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ทำสัญญาค้ำประกันไว้

คำร้องที่สาม มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวปรีชญา แก้วรัตนชัยกุล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางเพ็ญทิสรา เต่งภาวดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครอง

ขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๓/๒๕๔๗ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาการเป็นนักศึกษา เพื่อศึกษาวิชาเกษตรศาสตร์ คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำสัญญา คำประกันไว้

คำร้องที่สี่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยืนฟ้องนางสาวทัศนีย์ สุทธิปิยะโรจน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายไพโรจน์ เจือประทุม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๔/๒๕๔๗ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาการเป็นนักศึกษา เพื่อศึกษา วิชาเกษตรศาสตร์ คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำสัญญา คำประกันไว้

คำร้องที่ห้า มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยืนฟ้องนางสาวพรพรรณ เหล่าวัชรสุวรรณ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนายอนุพงษ์ ชูติธาดา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๕/๒๕๔๗ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาการเป็นนักศึกษา เพื่อศึกษาวิชาเกษตรศาสตร์ คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำสัญญา คำประกันไว้

คำร้องที่หก มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยืนฟ้องนางสาวฉนิทรา อ่อนพินา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางปราณี ทองอ่อน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๖/๒๕๔๗ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาการเป็นนักศึกษา เพื่อศึกษา วิชาเกษตรศาสตร์ คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำสัญญา คำประกันไว้

คำร้องที่เจ็ด มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยืนฟ้องนางสาวอรอุษา ดิยะชัยพานิช ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางชวนพิศ ทานอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๗/๒๕๔๗ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาการเป็นนักศึกษา เพื่อศึกษา วิชาเกษตรศาสตร์ คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำสัญญา คำประกันไว้

คำร้องที่แปด มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยืนฟ้องนางสาวจรรุวรรณ โล่ห่อภีร์ภักกุล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางสาวชนพรรณ โสภณ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๘/๒๕๔๗ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาการเป็นนักศึกษา เพื่อศึกษาวิชาเกษตรศาสตร์ คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำสัญญา คำประกันไว้

คำร้องที่เก้า มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยืนฟ้องนางสาวอรรวรรณ ไตรศิริโชค ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางศุภรัตน์ กมคาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๐/๒๕๔๗ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาการเป็นนักศึกษา เพื่อศึกษา วิชาเกษตรศาสตร์ คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำสัญญาค่าประกันไว้

คำร้องที่สิบ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยืนฟ้องนางสาวรุ่งทิพย์ สิ้นธิระโรจน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางสาววนิดา ประเสริฐโสภา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๑/๒๕๔๗ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาการเป็นนักศึกษา เพื่อศึกษา วิชาเกษตรศาสตร์ คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำสัญญาค่าประกันไว้

คำร้องที่สิบเอ็ด มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยืนฟ้องนายพรชัย จันทสุริยวิษ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายเลิศชัย จันทสุริยวิษ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๘/๒๕๔๗ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาการเป็นนักศึกษา เพื่อศึกษา วิชาเกษตรศาสตร์ คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำสัญญาค่าประกันไว้

คำร้องที่สิบสอง สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ผู้ฟ้องคดี ยืนฟ้องนายกิตติศักดิ์ เสี่ยงมพุทธคุณ หรือพระกิตติศักดิ์ โสรัจจุโณ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางเยาวมาลย์ คำเจริญ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๗๗/๒๕๔๗ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญารับทุนอุดหนุนการศึกษาในระดับปริญญาโท สาขาเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ตามความต้องการของภาควิชาเกษตรศาสตร์ คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำสัญญาค่าประกันไว้

คำร้องที่สิบสาม มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยืนฟ้องนางสาวจิตรลดา ทรัพย์มณี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นาวาตรี อุดม ทรัพย์มณี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๓/๒๕๔๗ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาการเป็นนักศึกษา เพื่อศึกษา วิชาเกษตรศาสตร์ คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำสัญญาค่าประกันไว้

คำร้องที่สิบสี่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยืนฟ้องนางสาวกนกวรรณ ปิยะพรหมดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางวิไลลักษณ์ ชูสกุล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒/๒๕๔๗ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาการเป็นนักศึกษา เพื่อศึกษา วิชาเกษตรศาสตร์ คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำสัญญาค่าประกันไว้

คำร้องที่สิบห้า มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายพงศธร เนติสุภลักษณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายสุพจน์ นवलไชสง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๒๐๓/๒๕๔๗ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาการเป็นนักศึกษา เพื่อศึกษาวิชาเกษตรศาสตร์ คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำสัญญาค้าประกันไว้

คำร้องที่สิบหก มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวจารุพันธ์ โล่ห์อภิรักษ์กุล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางรัชนิวรรณ มหิทรเทพ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๐/๒๕๔๗ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาการเป็นนักศึกษา เพื่อศึกษาวิชาเกษตรศาสตร์ คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำสัญญาค้าประกันไว้

คำร้องที่สิบเจ็ด มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายปัทม ปรีพุทธิรัตน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางสาวจุฬารัตน์ คงเพชร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๒๐๔/๒๕๔๗ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาการเป็นนักศึกษา เพื่อศึกษาวิชาเกษตรศาสตร์ คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำสัญญาค้าประกันไว้

คำร้องที่สิบแปด มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องห้างหุ้นส่วนจำกัด พิธิษฐวิสต์คูก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายสมชัย ชัยชนะสมบัติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๒๒๔/๒๕๔๗ กรณีผิดสัญญาจ้างเหมาก่อสร้าง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ ได้ทำสัญญาจ้างทำทางเดินเท้าบริเวณหอ ๑๖ ถึงหอพัก ๕ ในมหาวิทยาลัยขอนแก่น

คำร้องที่สิบเก้า มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวรัตนา พิเคราะห์งาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายวินัย พิเคราะห์งาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๖๐/๒๕๔๗ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตำแหน่งอาจารย์ระดับ ๔ คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาลงไปศึกษาต่อ ณ ต่างประเทศ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำสัญญาค้าประกันไว้

คำร้องที่ยี่สิบ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวสุริสา มาลัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายสุรเชษฐ มาลัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๒๖/๒๕๔๗ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตำแหน่งอาจารย์ระดับ ๖

สังกัดมหาวิทยาลัยขอนแก่น ได้ทำสัญญาลงไปศึกษาต่อระดับปริญญาโท-เอก ณ ต่างประเทศ และ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำสัญญากำประกันไว้

คำร้องที่ยื่นสืบเถิด มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวพรทิพย์ หรืออัญชลินทร์ จันทสุริยวิช ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายเลิศชัย จันทสุริยวิช ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๑/๒๕๔๗ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาการเป็นนักศึกษา เพื่อศึกษาวิชาเกษตรศาสตร์ คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำสัญญากำประกันไว้

คำร้องที่ยื่นสืบสอง กรมวิเทศสหการ กระทรวงการต่างประเทศ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายพรชัย จารุรัตน์จามร ผู้ถูกฟ้องคดี ในฐานะผู้ค้ำประกัน นางสาวขวัญใจ เสงส์สวัสดิ์ ซึ่งได้ทำสัญญารับการศึกษาระดับปริญญาโทไปศึกษา ณ ประเทศแคนาดา กับมหาวิทยาลัยขอนแก่น โดยนางสาวขวัญใจ เสงส์สวัสดิ์ ผิดสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงได้ฟ้องนางสาวขวัญใจ ฯ ต่อศาลจังหวัดขอนแก่น และศาลจังหวัดขอนแก่นได้พิพากษาให้ นางสาวขวัญใจ ฯ ชดใช้เงิน จำนวน ๗๘๖,๓๑๐.๒๖ บาท พร้อมดอกเบี้ย นางสาวขวัญใจ ฯ ไม่สามารถชำระหนี้ ตามคำพิพากษา ผู้ฟ้องคดีจึงได้ฟ้องนางสาวขวัญใจ ฯ เป็นคดีล้มละลาย ต่อศาลล้มละลายกลาง และ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเบี้ยปรับ จำนวน ๗๘๖,๓๑๐.๒๖ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงได้ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒/๒๕๔๗

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องทั้งที่ยื่นสืบสองคำร้องไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันได้รู้หรือควรได้รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และคดีเหล่านี้ไม่ใช่คดีที่ฟ้องเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม และไม่มีเหตุจำเป็นอื่น ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีทั้งที่ยื่นสืบสองคำร้อง จึงได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ต่อศาลปกครองสูงสุด และได้แย้งว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ ได้บัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ สิทธิในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญา ซึ่งอาจถือว่าเป็นทรัพย์สินตามมาตรา ๑๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงต้องนำอายุความการฟ้องคดี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ โดยฟ้องได้ภายในอายุความสิบปี ระยะเวลาการฟ้องคดี

ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาคำร้องทั้งยี่สิบสองคำร้องแล้ว เห็นว่า การฟ้องคดีต่อศาล ผู้ฟ้องคดี ย่อมต้องยื่นคำฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้ สำหรับการฟ้องคดีนั้น พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๕๑ เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดี ศาลปกครองสูงสุดย่อมต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อนจึงส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า คำร้องทั้งยี่สิบสองคำร้องมีประเด็นที่จะต้องพิจารณา วินิจฉัยอย่างเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาคำร้องทั้งยี่สิบสองคำร้องในคำวินิจฉัยเดียวกัน

ข้อพิจารณาเบื้องต้น คำร้องของผู้ฟ้องคดีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาล เห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคำร้อง ซึ่งเป็นคู่กรณีในศาลปกครองโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ และศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า บทบัญญัติ มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลต้องใช้บังคับแก่คดี และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๖ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๕ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น เท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ ในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๔๘ “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและ การจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตาม ที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) มาตรา ๔๕ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๕ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

๑๓๗

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

-----”

มาตรา ๔๕ “การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึง เหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อ

หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

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

มาตรา ๕๒ “การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้”

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๓/๓๐ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๑๕๓/๓๐ “อายุความนั้น ถ้าประมวลกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่น มิได้บัญญัติไว้ โดยเฉพาะ ให้มีกำหนดสิบปี”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๖๕ - ๘๒/๒๕๔๗ วันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ จึงไม่ต้องวินิจฉัยประเด็นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๘ ตามคำร้องซ้ำอีกจึงมีประเด็นต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน แต่ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ เหตุผลที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า การใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาถือว่าเป็นทรัพย์สินตามมาตรา ๑๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต้องนำอายุความการฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใช้บังคับ คือ ฟ้องได้ภายในอายุความสิบปี การกำหนดให้ฟ้องคดีเพื่อใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาเหลือหนึ่งปีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๔๘ นั้น ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไม่อาจรับฟังได้

เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ กำหนดระยะเวลาฟ้องคดีปกครองเฉพาะคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ฯ และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ส่วนคดีปกครองอื่น ๆ จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ นอกจากนี้ ศาลปกครองสามารถใช้ดุลพินิจตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ให้ยื่นฟ้องคดีปกครองเมื่อใดก็ได้ หากเป็นคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล หรือกรณีที่ยื่นฟ้องคดีปกครองเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่า คดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเอง หรือคู่กรณีมีคำขอ โดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายมหาชน มีระบบการพิจารณาคดีแตกต่างไปจากการพิจารณาคดีตามกฎหมายเอกชน การกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองไว้หนึ่งปีดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นไปตามความจำเป็นและเหมาะสมกับลักษณะของคดีปกครอง ส่วนการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง มีข้อยกเว้นกรณีกฎหมายบัญญัติกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน การกำหนดให้ฟ้องคดีปกครองภายในหนึ่งปีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ดังกล่าว จึงเป็นกรณีข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง คือ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินอาจถูกจำกัดได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายสบัญญัติตามหลักกฎหมายทั่วไป แม้ว่าข้อเท็จจริงสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินเกิดขึ้นก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และได้รับการคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้ฟ้องได้ภายในอายุความสิบปี ซึ่งอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๓/๓๐ กำหนดว่า การใช้อายุความสิบปีในกรณีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายอื่น มิได้บัญญัติเรื่องอายุความไว้โดยเฉพาะ เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองไว้โดยเฉพาะ จึงต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคสอง

ให้การคุ้มครองการสืบมรดกและสิทธิของบุคคลในการสืบมรดกเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งไม่เกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘

นายสุธี สุทธิสมบูรณ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ