

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช 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 เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ รวมยี่สิบสองคำร้อง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปโดยแบ่งตามประเภทของคำร้องได้ดังนี้

๑. เป็นคำร้องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาใช้ทุนการศึกษา รวมยี่สิบเอ็ดคำร้อง

๑.๑ คำร้องของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายไสว ไทโรงาม ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๑๘/๒๕๕๗ ว่า นางสาวเนตรทราย เสียงไพโรพันธ์ ได้ทำสัญญารับทุนเพื่อศึกษาต่อหลักสูตรวิทยาศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาเทคนิคการแพทย์ ณ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ กับผู้ฟ้องคดี โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ค้ำประกัน ตามสัญญาดังกล่าว ซึ่งสัญญามีสาระสำคัญว่าภายหลังจากที่สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรแล้ว นางสาวเนตรทราย ฯ ตกลงยินยอมเข้ารับราชการในกรมของผู้ฟ้องคดีเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของระยะเวลาที่ได้ไปศึกษา หากผิดสัญญายินยอมชดใช้คืนเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งทุนและหรือเงินเดือน รวมทั้งเงินเพิ่มและเงินอื่นใดทั้งสิ้นที่ได้รับจากทางราชการในระหว่างเวลาที่ได้รับอนุมัติให้ไปศึกษาต่อ และยินยอมจ่ายเงินเป็นเบี้ยปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกสองเท่าของเงินที่ต้องชดใช้คืน บวกกับดอกเบี้ยในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปี ของเงินเดือนที่ได้รับทั้งหมดและรวมทั้งเงินที่ต้องชดใช้ทุนตามสัญญา ในการทำสัญญาดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีได้เข้าทำสัญญาค้ำประกันกับผู้ฟ้องคดี โดยยอมชดใช้เงินเมื่อนางสาวเนตรทราย ฯ ตกเป็นผู้ผิดสัญญาโดยทันทีเมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่า นางสาวเนตรทราย ฯ สำเร็จการศึกษาและกลับมาปฏิบัติงานในกรมของผู้ฟ้องคดีไม่ครบตามระยะเวลาที่กำหนดในสัญญา

อันเป็นการประพาศิติดัญญาจึงได้ยื่นฟ้อง นางสาวเนตรทรายฯ ต่อศาลจังหวัดขอนแก่น ซึ่งศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ได้มีคำพิพากษาขึ้น ให้ชดใช้เงินจำนวน ๔๐๒,๔๑๗.๒๗ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของต้นเงิน นับตั้งแต่วันผิดนัดจนถึงวันฟ้องคดีจำนวน ๑๖๗,๗๗๔.๕๒ บาท และค่าฤชาธรรมเนียม ๑๖,๕๐๗.๕๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๕๘๖,๖๙๙.๖๕ บาท นางสาวเนตรทรายฯ ทราบคำพิพากษาและคำบังคับแล้ว แต่ไม่ชำระเงิน ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแล้วกลับเพิกเฉยไม่ชำระหนี้ให้กับผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ชดใช้เงินจำนวนดังกล่าว

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ตามคดีหมายเลขแดงที่ ๒๑๗/๒๕๔๗ โดยเห็นว่าเป็นการยื่นฟ้องเกินระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ อีกทั้งคดีนี้ไม่ใช่คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมและไม่มีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา 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 ยื่นฟ้องนายกิตติศักดิ์ เสี่ยมพุททคุณ หรือพระกิตติศักดิ์ โสรังจกุลโณ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนางเยาวมาลย์ คำเจริญ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๗๗/๒๕๔๗ ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญารับทุนอุดหนุนการศึกษากับสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย (โครงการผลิตและพัฒนาอาจารย์) เพื่อไปศึกษาต่อในระดับปริญญาโท สาขาเภสัชศาสตร์ ณ มหาวิทยาลัยมหิดล ตามความต้องการของภาควิชาเภสัชศาสตร์ คณะเภสัชศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ซึ่งในสัญญา มีข้อกำหนดว่า เมื่อสำเร็จการศึกษายินยอมเข้ารับราชการหรือทำงานในมหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นเวลา ไม่น้อยกว่าสองเท่าของระยะเวลาที่ได้รับทุนอุดหนุนการศึกษาที่ได้รับทั้งหมด โดยจะชำระภายในสามสิบวัน นับถัดจากวันที่ได้รับแจ้ง หากไม่ชำระภายในกำหนดดังกล่าวยินยอมให้คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำสัญญาค้ำประกันอย่างลูกหนี้ร่วม

ผู้ถูกฟ้องคดีได้ไปศึกษาต่อ ณ มหาวิทยาลัยมหิดล ในระหว่างศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการอาจารย์ระดับ ๓ ภาควิชาเกษตรกรรม คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถศึกษาจนสำเร็จการศึกษาได้โดยมหาวิทยาลัยมหิดล ได้อนุมัติให้พ้นจากสภาพการเป็นนักศึกษา ซึ่งระหว่างศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับทุนจำนวนทั้งสิ้น ๑๐๘,๕๕๐ บาท ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกจากราชการและได้รับอนุมัติให้ลาออกโดยกระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชดใช้เงินจำนวน ๒๑๗,๑๐๐ บาท มหาวิทยาลัยขอนแก่น จึงได้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่ ได้รับหนังสือ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังเพิกเฉย จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ผิดนัด ต้องชดใช้เงินดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยร้อยละสิบห้าของต้นเงินดังกล่าว

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาตามคดีหมายเลขแดงที่ ๒๒๒/๒๕๔๗ โดยเห็นว่า เป็นการยื่นฟ้องเกินระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ อีกทั้งคดีนี้ไม่ใช่คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมและไม่มีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

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

๑.๓ คำร้องของกรมวิเทศสหการ กระทรวงการต่างประเทศ ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้อง นายพรชัย จารุรัตน์จามร ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒/๒๕๔๗ ว่า นางสาวขวัญใจ เสงส์สวัสดิ์ ได้ทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีและมหาวิทยาลัยขอนแก่น เพื่อรับทุนไปศึกษา ระดับปริญญาโท สาขาสัตววิทยา (การประมง) ณ ประเทศแคนาดา ด้วยทุนประเภท ๑ (จ) สำหรับผู้รับทุนที่ยังมิได้เป็นข้าราชการ สัญญาดังกล่าวระบุว่า เมื่อสำเร็จการศึกษา นางสาวขวัญใจ ฯ ยินยอมเข้ารับราชการในมหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของระยะเวลาที่ได้รับทุนการศึกษา หากผิดสัญญาจะยินยอมชำระเบี้ยปรับโดยคิดตามจำนวนเวลาที่ได้รับทุนในอัตราเดือนละ ๓๖,๐๐๐ บาท โดยจะชำระเบี้ยปรับดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้ง หากไม่ชำระจะยินยอมให้คิดดอกเบี้ย

ในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปี จนกว่าจะชำระเสร็จ โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ทำสัญญาค้ำประกันระบุว่านางสาวขวัญใจ ฯ ทำผิดสัญญาไม่ว่าข้อใดข้อหนึ่งจะยินยอมชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจนครบถ้วนโดยยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขขอชดใช้เงินทุกประการภายหลังสำเร็จการศึกษานางสาวขวัญใจ ฯ ได้เดินทางกลับเข้ารับราชการปฏิบัติงานชดใช้ทุน ณ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ต่อมา ได้รับอนุมัติให้ลาไปศึกษาปริญญาเอกอีกครั้ง ณ ประเทศแคนาดา และได้เดินทางกลับมาปฏิบัติงานชดใช้ทุนและได้รับอนุมัติให้ลาออกจากราชการเพราะต้องย้ายภูมิลำเนาไปอยู่ต่างประเทศ ตามคำสั่งมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า นางสาวขวัญใจ ฯ ประพฤติผิดสัญญา จึงได้ยื่นฟ้อง นางสาวขวัญใจ ฯ ต่อศาลจังหวัดขอนแก่นและศาลจังหวัดขอนแก่น ได้พิพากษาให้ชดใช้เงินจำนวน ๗๘๖,๓๑๐.๒๖ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละสิบห้าต่อปี จนกว่าจะชำระเสร็จในชั้นบังคับคดี นางสาวขวัญใจ ฯ ไม่สามารถชำระหนี้ตามคำพิพากษาได้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นฟ้องนางสาวขวัญใจ ฯ เป็นคดีล้มละลายต่อศาลล้มละลายกลาง ต่อมาผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินเบี้ยปรับจำนวน ๗๘๖,๓๑๐.๒๖ บาท ไปชำระภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ผิดนัดและต้องรับผิดชอบผิดนัดในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของเงินต้น ๗๘๖,๓๑๐.๒๖ บาท จนถึงวันที่ยื่นคำฟ้องรวมเก้าสิบวันเป็นจำนวน ๒๕,๐๐๓.๒๕ บาท รวมเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๘๑๕,๓๑๓.๕๑ บาท และดอกเบี้ยอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีในต้นเงินนับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อให้ชดใช้เงินจำนวนดังกล่าว

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ตามคดีหมายเลขแดงที่ ๒๑๒/๒๕๔๗ โดยเห็นว่าเป็นการยื่นฟ้องเกินระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรได้รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ อีกทั้งคดีนี้ไม่ใช่คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมและไม่มีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดี จึงยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (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 ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๖๐/๒๕๔๗ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตำแหน่ง อาจารย์ระดับ ๔ ภาควิชาสารวิทยา คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาลาไปศึกษาต่อ ณ ต่างประเทศ กับผู้ฟ้องคดีโดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ค้ำประกัน สัญญาดังกล่าวระบุว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สัญญาว่าจะรับราชการ ตามแผนงานหรือโครงการที่ทางราชการกำหนดต่อไปในมหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่า ของระยะเวลาที่ไปศึกษา และในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดสัญญาหรือไม่กลับมารับราชการด้วยเหตุใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะชดใช้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งทุนหรือเงินเดือนรวมทั้งเงินเพิ่มหรือเงินอื่นใดทั้งสิ้นที่ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ได้รับไปจากราชการในระหว่างที่ได้รับอนุมัติให้ไปศึกษาต่อต่างประเทศ และจะจ่ายเบี้ยปรับอีกสองเท่า ของเงินที่จะต้องชดใช้คืน โดยเงินที่จะชดใช้คืนและเบี้ยปรับตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะชำระให้หมด ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้ฟ้องคดี หากไม่ชำระภายในกำหนดหรือชำระไม่ครบถ้วน ยินยอมให้ดอกเบี้ยร้อยละสิบห้าต่อปี

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาแล้วไม่ได้แจ้งให้แก่สำนักงาน ก.พ. หรือผู้ฟ้องคดีทราบ ต่อมาผู้ฟ้องคดีจึงมีคำสั่งไล่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากราชการ ตามมติของคณะกรรมการสอบสวนวินัย โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับเงินเดือนระหว่างลาไปศึกษาต่อต่างประเทศจำนวน ๔๓๕,๓๕๐.๕๑ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องร่วมรับผิดชอบใช้เงินคืนพร้อมเบี้ยปรับอีกสองเท่า รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑,๓๐๖,๑๗๒.๗๓ บาท ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังเพิกเฉย จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตกเป็นผู้ผิดนัดต้องรับผิดชอบใช้ดอกเบี้ย ในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของต้นเงิน ๑,๓๐๖,๑๗๒.๗๓ บาท คำนวณถึงวันยื่นคำฟ้องรวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑,๓๑๗,๕๘๑.๘๕ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ชดใช้เงินจำนวนดังกล่าว

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ตามคดี หมายเลขแดงที่ ๒๓๓/๒๕๔๗ โดยเห็นว่าเป็นการยื่นฟ้องเกินระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีซึ่งผู้ฟ้องคดี ต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง

ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ อีกทั้งคดีนี้ไม่ใช่คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมและไม่มีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

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

๑.๕ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวสุริศา มาลัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายสุรเชษฐ มาลัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๒๖/๒๕๔๗ ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตำแหน่งอาจารย์ระดับ ๖ สังกัดมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ถูกฟ้องคดี ได้ทำสัญญาไปศึกษาต่อระดับปริญญาโท-เอก สาขาวิธีการสอน ภาษาอังกฤษสำหรับธุรกิจระหว่างประเทศ ณ ประเทศสหราชอาณาจักร ด้วยทุนรัฐบาล (ทบวงมหาวิทยาลัย) ทุนประเภท ๑ ก มีกำหนด ๔ ปี โดยสัญญาว่าเมื่อสำเร็จการศึกษาจะรับราชการชดใช้ทุนเป็นเวลา ไม่น้อยกว่าสองเท่าของระยะเวลาที่ไปศึกษาและในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีผิดสัญญาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะชดใช้ทุนและหรือเงินเดือนรวมทั้งเงินเพิ่มและหรือเงินอื่นใดทั้งสิ้นที่ได้รับไปจากทางราชการในระหว่างสัญญาพร้อมด้วยเบี้ยปรับอีกสองเท่าของเงินที่จะต้องชดใช้คืน โดยจะต้องชำระให้ทั้งหมดภายในสามสิบวัน นับถัดจากวันที่ได้รับแจ้ง มิฉะนั้นยินยอมให้ดอกเบี่ยร้อยละสิบห้าต่อปี ทั้งนี้ โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ทำสัญญาค้ำประกัน

ระหว่างศึกษาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ย้ายที่อยู่จนสำนักงาน ก.พ. ไม่สามารถติดต่อได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาแล้วก็มีได้แจ้งให้แก่สำนักงาน ก.พ. หรือผู้ฟ้องคดีทราบ 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

ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือ แต่ผู้ถูกฟ้องยังไม่ปฏิบัติตามชำระหนี้แต่อย่างใด จึงถือว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตกเป็นผู้ผิดนัด นับแต่ได้รับหนังสือ และต้องรับผิดชอบดอกเบี้ยในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของต้นเงิน ๔,๕๕๕,๐๑๗.๘๑ บาท ตั้งแต่วันผิดนัดคำนวณถึงวันยื่นฟ้องรวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๔,๘๓๑,๔๘๘.๗๑ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดี ต่อศาลปกครองเพื่อให้ชดใช้เงินจำนวนดังกล่าว

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ตามคดี หมายเลขแดงที่ ๒๓๐/๒๕๔๗ โดยเห็นว่าเป็นการยื่นฟ้องเกินระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีซึ่งผู้ฟ้อง ต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ อีกทั้งคดีนี้ไม่ใช่คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมและไม่มีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

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

๑.๖ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาววนิดา ศรีอัมพร ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ กับนางสาวระวีวรรณ ศรีอัมพร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนายธีรพงษ์ ปาโสม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะผู้ค้าประกัน ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๒/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๕๓/๒๕๔๗

๑.๗ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวปรีชญา แก้วรัตนชัยกุล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางสาวเพ็ญทิสรา เต่งภาวดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๓/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๕๗/๒๕๔๗

๑.๘ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวทัศนีย์ สุทธิปิยะโรจน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายไพโรจน์ เจือประทุม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๔/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๕๘/๒๕๔๗

๑.๘ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวพรพรรณ เหล่าวัชรสุวรรณ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายอนุพงษ์ ชุตินาคา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๕/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๕๕/๒๕๔๗

๑.๑๐ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวฉินทิรา อ่อนพินา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางปราณี ทองอ่อน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๖/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๐๐/๒๕๔๗

๑.๑๑ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวอรอุษา ดิยะชัยพานิช ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางชวนพิศ ทำนอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๗/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๐๑/๒๕๔๗

๑.๑๒ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวจารุวรรณ โล่ห่อภิกษย์กุล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางสาวชนพรรณ โสภณ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๘/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๐๔/๒๕๔๗

๑.๑๓ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวอรวรรณ ไตรศิริโชค ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางศุภรัตน์ คมคาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๙/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๐๕/๒๕๔๗

๑.๑๔ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวรุ่งทิพย์ ลินธิระโรจน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางสาวนิตา ประเสริฐโสภณ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๙๐/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๐๖/๒๕๔๗

๑.๑๕ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายพรชัย จันทสุริยวิษ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายเลิศชัย จันทสุริยวิษ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๘/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๐๓/๒๕๔๗

๑.๑๖ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวจิตรลดา ทรัพย์มณี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นาวาตรี อุดม ทรัพย์มณี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๙๓/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๐๘/๒๕๔๗

๑.๑๗ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวกนกวรรณ ปิยะพรมดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางวิไลลักษณ์ ชูสกุล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๒๕/๒๕๔๗

๑.๑๘ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายพงศธร เนติสุขลักษณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายสุพจน์ นวลไธสง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๒๐๓/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๒๖/๒๕๔๗

๑.๑๙ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวจารุพันธ์ โล่ห์อภิรักษ์กุล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางรัชนิวรรณ มหิทรเทพ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๐/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๒๘/๒๕๔๗

๑.๒๐ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายปัทม์ ปริพุทธรัตน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางสาวจุฬารัตน์ กงเพชร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๒๐๔/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๒๙/๒๕๔๗

๑.๒๑ คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวพรทิพย์ หรืออัญชดินทร์ จันทสุริยวิษ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายเลิศชัย จันทสุริยวิษ ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๑/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๔๔/๒๕๔๗ โดยที่ ๑.๖ ถึง ๑.๒๑ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ หรือที่ ๓ แล้วแต่กรณี สรุปได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาการเป็นนักศึกษาเพื่อศึกษาวิชาเกษตรศาสตร์ กับผู้ฟ้องคดี โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือที่ ๓ เป็นผู้ทำสัญญาค้ำประกัน ซึ่งทั้ง ๑๖ คำร้อง มีสาระสำคัญในสัญญาว่า ภายหลังจากที่สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกลงยินยอมจะปฏิบัติการให้เป็นไปตามคำสั่งของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและหรือคณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนักศึกษาวิชาเกษตรศาสตร์ผู้สำเร็จการศึกษาไปปฏิบัติงานในส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาลต่าง ๆ ทุกประการ และในกรณีสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้ารับราชการหรือทำงาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรับราชการหรือทำงานเป็นเวลานานน้อยกว่าสองปี หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ปฏิบัติตามสัญญา ยินยอมรับผิดชอบใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๒๕๐,๐๐๐ บาท และหากผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ไม่ปฏิบัติตามสัญญา อันเป็นเหตุให้เกิดความรับผิดชอบใช้เงินแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือที่ ๓ ยินยอมรับผิดชอบใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจนครบถ้วน

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เข้ารับการศึกษาคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ตามโครงการแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายเกษตรกร เมื่อปี ๒๕๓๘ และสำเร็จการศึกษาแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ไปรายงานตัวเข้ารับราชการตามสัญญาการเป็นนักศึกษาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือที่ ๓ ให้นำเงินไปชำระแก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ชำระเงินจึงตกเป็นผู้ผิดสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือที่ ๓ แล้วแต่กรณี ร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงิน พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี จากต้นเงินของแต่ละสัญญา นับถัดจากวันฟ้องคดีจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้อง คดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อวันที่คณะกรรมการพิจารณาจัดสรร นักศึกษาวิชาเกษตรศาสตร์ผู้สำเร็จการศึกษาไปปฏิบัติงานในส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาลต่าง ๆ ได้มีหนังสือกระทรวงสาธารณสุขแจ้งให้ทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ไปรายงานตัวเพื่อเข้ารับราชการ ตามกำหนดซึ่งในช่วงเวลาที่ทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าวเป็นเวลาก่อนที่ศาลปกครองจะเปิดทำการ หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีประพฤติผิดสัญญาอันเป็นการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะดำเนินคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้นได้ แต่เมื่อศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองภายในกำหนดหนึ่งปีนับตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการ แต่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา พร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ที่ศาลปกครองชั้นต้น ยกขึ้นมาเป็นเหตุในการสั่งไม่รับคำฟ้องเป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ก่อนจะมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ สิทธิในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต่อศาลย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยฟ้องได้ภายในอายุความสิบปี การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คู่กรณีฝ่ายผู้ฟ้องคดีมิได้ทั้งเอกชนและหน่วยงานทางปกครอง การฟ้องคดีถือเป็นสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและคุ้มครอง ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” และวรรคสองบัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย...” และมาตรา ๔๘ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ...” ดังนั้น สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินอันเกิดจากสิทธิเรียกร้องตามสัญญาดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครอง การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติให้การฟ้องคดีพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงเป็นการบัญญัติขึ้นเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน เพราะเป็นบทบัญญัติที่ไปย่ออายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จากต่ำสุดสองปีเหลือหนึ่งปีเท่านั้นจึงเป็นผลให้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีซึ่งโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญดังกล่าว ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๒. คำร้องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างรวมหนึ่งคำร้อง

คำร้องของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ยื่นฟ้องห้างหุ้นส่วนจำกัด พิสิษฐ์วัสดุก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายสมชัย ชัยชนะสมบัติ หุ้นส่วนผู้จัดการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) คดีหมายเลขดำที่ ๒๒๔/๒๕๔๗ ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการได้ทำสัญญาจ้างทำทางเดินเท้าบริเวณหอ ๑๖ ถึงหอพัก ๕ หลัง ในมหาวิทยาลัยขอนแก่น ในจำนวนเงิน ๑,๘๕๐,๐๐๐ บาท ซึ่งสัญญาดังกล่าวกำหนดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๖ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่สามารถทำงาน ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดได้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้บอกเลิกสัญญาและเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเบี้ยปรับ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) โดยมีคำขอให้ศาล

มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงิน ๒๐๑,๓๒๑.๒๔ บาท พร้อมดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ตามคดีหมายเลขแดงที่ ๒๔๓/๒๕๔๗ โดยเห็นว่าเป็นการยื่นฟ้องเกินระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีซึ่งผู้ฟ้องต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ อีกทั้งคดีนี้ไม่ใช่คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมและไม่มีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

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

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

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า คำร้องทั้งยี่สิบสองคำร้องมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็นประเด็นเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ทุกคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยศาลปกครองสูงสุดได้ส่งความเห็นตามทางการว่า เป็นบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี การโต้แย้งเป็นการโต้แย้งบทกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

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

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศบทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๔๘ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

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

มาตรา ๕๒ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่า คดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้”

คำวินิจฉัย

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องโต้แย้งและอ้างเหตุผลว่าสัญญาทางปกครอง ดังที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๔) นั้น ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับเอกเทศสัญญาและสัญญาโดยทั่วไปตามที่บัญญัติไว้ในประมวลแพ่งและพาณิชย์ สิทธิเรียกร้องของคู่สัญญาแต่ละฝ่าย ไม่ว่าจะ เป็นเอกชนหรือหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานของรัฐมีอยู่อย่างไร และจะต้องบังคับตามสิทธิเรียกร้องเมื่อใด หรือภายในอายุความเท่าใดย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์เรื่องนิติกรรมสัญญาและเรื่องอายุความที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องอายุความนั้น เป็นสาระสำคัญแห่งสิทธิซึ่งจะมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะมากระทบกระเทือนไม่ได้ และแม้กระทั่งคู่กรณีจะตกลงกันให้คงใช้หรือขยายออกหรือยื่นเข้าก็ไม่ได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๓/๑๑ ส่วน “สิทธิเรียกร้อง” ตามสัญญานั้นถึงแม้จะเป็นวัตถุไม่มีรูปร่าง แต่ก็ถือว่าเป็นสิ่งที่มีราคา โอนแลกเปลี่ยนกับประโยชน์อย่างอื่นได้ และอาจถือสิทธิเอาไว้ได้ จึงเป็น “ทรัพย์สิน” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๘ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” และวรรคสองบัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” และมาตรา ๔๘ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิการจำกัดสิทธิเช่นว่านั้นย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ...” ดังนั้นสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินอันเกิดจากสิทธิเรียกร้องตามสัญญาดังกล่าวย่อมได้รับการคุ้มครองเช่นกัน การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๕๑ บัญญัติให้การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงเป็นการบัญญัติขึ้นเกินความจำเป็น เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สิน เพราะเป็นบทบัญญัติที่ไปย่นระยะเวลาอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ จากค่าสุดสองปีเหลือเพียงหนึ่งปีเท่านั้นเป็นบทบัญญัติที่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีฟ้อง “คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง” เป็นการเจาะจงโดยไม่คำนึงว่าอายุความตามสัญญาดังกล่าวจะมีระยะเวลาสองปี ห้าปี หรือสิบปี นับแต่เวลาที่อาจบังคับตามสิทธิได้ตามที่ประมวลกฎหมายแพ่ง ฯ บัญญัติไว้หรือไม่ อีกทั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ก็ไม่มีการระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิในทรัพย์สินเช่นว่านี้ไว้อีกด้วย ศาลปกครองจึงไม่อาจอ้างบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๕๑ ซึ่งใช้บังคับมิได้ดังกล่าวมาวินิจฉัยในคดีนี้ รวมทั้งคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองโดยทั่วไปที่ได้มีการทำสัญญากันขึ้นก่อนใช้บังคับบทบัญญัติพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ได้

พิจารณาแล้วเห็นว่า “สิทธิเรียกร้อง” ตามคำร้อง เป็นสิทธิเรียกร้องตามสัญญาที่ไม่เข้าลักษณะเอกเทศสัญญาลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งบัญญัติอายุความไว้โดยเฉพาะ จึงเข้าข่ายตามบทบัญญัติมาตรา ๑๕๓/๓๐ และมาตรา ๑๕๓/๓๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือมีอายุความแห่งสิทธิเรียกร้องสิบปีเท่ากับอายุความแห่งคดีตามคำร้อง ดังนั้นอายุความแห่งคดีย่อมไม่อาจจำกัดระยะเวลาใหม่ได้

สิทธิเรียกร้องถือเป็นสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ การจำกัดสิทธิต้องเป็นไปตามเงื่อนไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ โดยเคร่งครัด

สิทธิเรียกร้องในคดีตามคำร้องถือเป็น “ทรัพย์สิน” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๘ ดังที่ผู้ร้องได้แย้งจริง “สิทธิเรียกร้องตามสัญญา” จึงเป็น “สิทธิในทรัพย์สิน” ที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ดังนั้นจึงเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งตามมาตรา ๒๗ การจำกัดสิทธิและขอบเขตแห่งสิทธิต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติภายใต้กฎเกณฑ์หรือเงื่อนไขแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ โดยเคร่งครัด

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำยินยอมของรัฐสภาและให้ไว้ ณ วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๒ มาตรา ๒ บัญญัติไว้ว่า “พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับกับคดีที่มีลักษณะตามมาตรา ๕ นับแต่ประกาศใช้โดยบทเฉพาะกาลในมาตรา ๑๐๕ บัญญัติไว้ว่า บรรดาคดีที่ยื่นฟ้องหรืออยู่ในระหว่างพิจารณาคดีของศาลอื่นอยู่แล้ว เมื่อเป็นคดีที่มีลักษณะเป็นคดีปกครอง ก็ให้ศาลนั้นดำเนินการพิจารณาต่อไปจนคดีถึงที่สุด จึงเป็นบทเฉพาะกาลที่พระราชบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์ไม่เข้าไปก้าวก่ายการพิจารณาคดีของศาลอื่นที่ดำเนินมาก่อนแล้ว

แต่มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ที่เป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิเรียกร้องที่มีลักษณะเป็นคดีปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๔) โดยให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่อยู่หรือความรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี เป็นบทบัญญัติให้ใช้บังคับกับทุกคดีที่มีลักษณะตามมาตรา ๕ (๑) (๔) ไม่จำกัดว่ามูลคดีนั้นจะเกิดก่อนหรือหลังวันบังคับใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ

เมื่อมูลคดีตามคำร้องเกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ บังคับใช้ ซึ่งเป็นมูลคดีละเมิดหรือผิดสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันได้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายตั้งแต่สองถึงสิบปีแล้วแต่ลักษณะคดี และยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าคดีดังกล่าวเข้าข่ายเป็นคดีที่ลักษณะเป็นคดีปกครองตามองค์ประกอบในมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๔) หรือไม่ ประกอบกับในขณะที่คู่กรณีทำสัญญากัน ศาลปกครองยังมิได้จัดตั้งขึ้นโดยเพิ่งจัดตั้งและเปิดทำการเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ ดังนั้นจึงยังไม่มีผู้ที่สามารถวินิจฉัยเป็นเด็ดขาดว่าคดีลักษณะอย่างใดอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง トラบจนกระทั่งมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ ออกมาเป็นบรรทัดฐานว่า คดีปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง

(๓) (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ให้ฟ้องต่อศาลปกครองภายในหนึ่งปีนับแต่ศาลปกครองเปิดทำการ คือภายในวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๕ แต่ก็ยังแก้ปัญหาข้อโต้แย้งได้ไม่ครบถ้วน จนกระทั่งมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๘/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๕ ไว้เป็นบรรทัดฐานทั้งลักษณะคดีและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองและศาลยุติธรรมไว้ชัดเจน

ดังนั้นเมื่อมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๘ /๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๕ จึงถือได้ว่าปัญหาในคดีที่มีลักษณะตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ที่ต้องฟ้องศาลปกครองภายในหนึ่งปี จึงถูกแก้ไขให้หมดปัญหาในข้อโต้แย้งไป

คดีที่มีลักษณะตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ที่มีมูลคดีเกิดขึ้นก่อนมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลย่อมถือได้ว่ายังเป็นคดีละเมิดหรือผิดสัญญาทางแพ่งอยู่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และได้สิทธิเรียกร้องตั้งแต่สองถึงสิบปี จึงต้องได้รับการแก้ไขปัญหาให้เกิดความเป็นธรรมในการฟ้องคดีแม้จะเกินกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ แล้วเพราะถือว่าเป็นข้อยกเว้นที่นำบทบัญญัติมาตรานี้มาใช้บังคับไม่ได้โดยมีเหตุผลดังนี้

๑. ไม่มีบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ที่บัญญัติยกเว้นหรือแก้ไขปัญหา “สิทธิเรียกร้องภายในอายุความ” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งมีอยู่ก่อนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ บังคับใช้ อันถือเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๔๘ รับรองและคุ้มครองไว้ชัดเจน

๒. สิทธิเรียกร้องในคดีผิดสัญญาทางแพ่งอันเข้าลักษณะเป็นคดีทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๕ (๔) ที่มีมูลคดีเกิดก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ถือเป็นสิทธิในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ดังเหตุผลที่พิจารณามาแล้วข้างต้น ย่อมได้สิทธิเรียกร้องเป็นระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุที่ต้องใช้สิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๓/๓๐ และมาตรา ๑๕๓/๓๑ แต่อย่างไรก็ตามจนถึงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๕ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลมีคำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๔๕ การโต้แย้งอ้างสิทธิเรียกร้องภายในระยะเวลาเดิมจึงเป็นอันยุติ ถือได้ว่ามูลคดีที่เกิดขึ้นก่อนมีคำวินิจฉัยดังกล่าวนี้ได้สิทธิเรียกร้องตามระบอบเวลาดังกล่าวด้วย

๓. มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จำกัดสิทธิเรียกร้องเดิมของคดีพิสดัญญาทางแพ่งซึ่งกลายมาเป็นลักษณะคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อกฎหมายดังกล่าวนี้บังคับใช้ สิทธิเรียกร้องเดิมในคดีที่เกิดก่อนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ใช้บังคับ จึงได้สิทธิเรียกร้องภายในระยะเวลาสิบปีตามอายุความ สิทธิเรียกร้องถือเป็นทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๘ สิทธิเรียกร้องภายในระยะเวลาสิบปีถือเป็นสิทธิในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และได้รับการคุ้มครองมาก่อนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองบังคับใช้

หากนำมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาบังคับใช้กับคดีที่มีมูลคดีที่เกิดก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงเป็นการย้อนอายุสิทธิเรียกร้องให้เหลือเพียงหนึ่งปี เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพบุคคลเกินจำเป็นเพราะมิได้มีบทเฉพาะกาลบัญญัติแก้ไขให้สิทธิเรียกร้องนั้นคงอยู่อย่างเป็นธรรม สิทธิเรียกร้องในระยะเวลาสิบปีถือเป็นประโยชน์เพื่อไถ่เกลียดประนีประนอมยอมความ กำหนดเวลาให้ชัดใช้ ติดตามหนี้สิน รวบรวมพยานหลักฐาน สืบหาติดตามหลักทรัพย์ของคู่กรณีเพื่อเสนอให้ศาลยึดขายทอดตลาดเพื่อใช้หนี้ เพื่อให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ตามสิทธิที่พึงมี การร่นระยะเวลาแห่งการใช้สิทธิเรียกร้องให้สั้นลง โดยอ้างว่าเพื่อมิให้หลักฐานพยานสูญหายเพื่อศาลจะใช้พิจารณาวินิจฉัยได้ชัดแจ้งจึงเป็นการจำกัดสิทธิบุคคลเพื่อให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรของรัฐองค์กรหนึ่งปฏิบัติงาน (พิจารณา) ได้ง่ายขึ้นมิใช่เหตุผลที่เป็นธรรมต่อฝ่ายโจทก์ที่เป็นผู้เสียหายแต่กลับกลายเป็นประโยชน์ต่อจำเลยผู้ละเมิดหรือผิดสัญญาแต่ฝ่ายเดียว การจำกัดระยะเวลาสิทธิเรียกร้องให้สั้นลงกว่าเดิมจึงกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิดังกล่าวอย่างร้ายแรงโดยเจ้าของแห่งสิทธิ (ทรัพย์สิน) เกิดความเสียหายไม่ได้รับการเยียวยา แก้ไขหรือทดแทนความเสียหายอย่างเป็นธรรมขัดกับหลักความได้สัดส่วนของกฎหมายมหาชนผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า มาตรา ๕๑ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ใช้บังคับไม่ได้

อย่างไรก็ตาม ประเด็นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งมาตรา ๒๕ หรือไม่ ผู้ทำความเข้าใจได้วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ตามคำวินิจฉัยที่ ๖๕ - ๘๒/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ไว้แล้ว จึงไม่ต้องวินิจฉัยอีก

ส่วนประเด็นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ หรือไม่นั้น พิจารณาได้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคแรก เป็นบทบัญญัติการคุ้มครองและรับรองสิทธิบุคคลในทรัพย์สินไว้ การจำกัดสิทธิหรือขอบเขตแห่งสิทธิ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น หากพิจารณาเฉพาะบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ นี้มาตราเดียวแล้ว พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๕๑ จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคแรกทุกประการ จึงไม่อาจที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ได้

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคสอง บัญญัติคุ้มครองและรับรองสิทธิการสืบมรดก จึงไม่เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับมาตรา ๕๑ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่า

๑. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ หรือไม่ ได้วินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๖๕ - ๘๒/๒๕๔๓ (โดยผู้ทำคำวินิจฉัยได้วินิจฉัยไว้ว่า มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕) จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยซ้ำอีก

๒. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ