

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัศวโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕ - ๒๖/๒๕๕๘

วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๘

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

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

๑. สรุปข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปความได้ ดังนี้

- | | | |
|---|---|----------------------------------|
| คำร้องที่ ๑ | สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข
นายไสว ไทรงาม | ผู้ฟ้องคดี
ผู้ถูกฟ้องคดี |
| (ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอนแก่น ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๑๘/๒๕๕๗) | | |
| คำร้องที่ ๒ | สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
นายกิตติศักดิ์ เสงี่ยมพุททคุณ หรือพระกิตติศักดิ์ โสรัจจกุล โณ
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนางเยาวมาลย์ คำเจริญ | ผู้ฟ้องคดี
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ |
| (ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอนแก่น ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๓๗/๒๕๕๗) | | |
| คำร้องที่ ๓ | กรมวิเทศสหการ
นายพรชัย จารุรัตน์จามร | ผู้ฟ้องคดี
ผู้ถูกฟ้องคดี |
| (ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอนแก่น ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๒/๒๕๕๗) | | |
| คำร้องที่ ๔ | มหาวิทยาลัยขอนแก่น | ผู้ฟ้องคดี |

	นางสาวรัตนา พิเคราะห์งาม	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
	นายวินัย พิเคราะห์งาม	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
	(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอนแก่น ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๐/๒๕๕๗)	
คำร้องที่ ๕	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	ผู้ฟ้องคดี
	นางสาวสุริสา มาลัย	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
	นายสุรเชษฐ์ มาลัย	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
	(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอนแก่น ตามคดีหมายเลขดำที่ ๒๖/๒๕๕๗)	
คำร้องที่ ๖	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	ผู้ฟ้องคดี
	นางสาววนิดา ศรีอัมพร	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
	นางสาวระวีวรรณ ศรีอัมพร	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
	นายธีรพงษ์ ป่าโสม	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓
	(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอนแก่น ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๒/๒๕๕๗)	
คำร้องที่ ๗	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	ผู้ฟ้องคดี
	นางสาวปรีชญา แก้วรัตนชัยกุล	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
	นางสาวเพ็ญทิสรา เต่งภาวดี	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
	(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอนแก่น ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๓/๒๕๕๗)	
คำร้องที่ ๘	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	ผู้ฟ้องคดี
	นางสาวทัศนีย์ สุทธิปิยะโรจน์	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
	นายไพโรจน์ เจือประทุม	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
	(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอนแก่น ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๔/๒๕๕๗)	
คำร้องที่ ๙	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	ผู้ฟ้องคดี
	นางสาวพรพรรณ เหล่าวัชรสุวรรณ	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
	นายอนุพงษ์ ชุตินาคา	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
	(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอนแก่น ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๕/๒๕๕๗)	
คำร้องที่ ๑๐	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	ผู้ฟ้องคดี
	นางสาวฉนิทรา อ่อนพินา	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

	นางปราณี ทองอ่อน	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
	(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอนแก่น ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๖/๒๕๕๗)	
คำร้องที่ ๑๑	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	ผู้ฟ้องคดี
	นางสาวอรุญา ดิยะชัยพานิช	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
	นางชวันพิศ ทำนอง	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
	(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอนแก่น ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๗/๒๕๕๗)	
คำร้องที่ ๑๒	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	ผู้ฟ้องคดี
	นางสาวจรรุวรรณ โฉ่ห่อภักดิ์กุล	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
	นางสาวชนพรรณ โสภณ	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
	(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอนแก่น ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๘/๒๕๕๗)	
คำร้องที่ ๑๓	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	ผู้ฟ้องคดี
	นางสาวอรรณณ ไตรศิริโชค	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
	นางศุภรัตน์ คมคาย	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
	(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอนแก่น ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๙/๒๕๕๗)	
คำร้องที่ ๑๔	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	ผู้ฟ้องคดี
	นางสาวรุ่งทิพย์ สิ้นธีระโรจน์	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
	นางสาววนิดา ประเสริฐโสภณ	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
	(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอนแก่น ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๙๐/๒๕๕๗)	
คำร้องที่ ๑๕	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	ผู้ฟ้องคดี
	นายพรชัย จันทสุริยวิช	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
	นายเลิศชัย จันทสุริยวิช	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
	(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอนแก่น ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๙๑/๒๕๕๗)	
คำร้องที่ ๑๖	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	ผู้ฟ้องคดี
	นางสาวจิตรลดา ทรัพย์มณี	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
	นาวาตรี อุดม ทรัพย์มณี	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
	(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอนแก่น ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๙๒/๒๕๕๗)	

คำร้องที่ ๑๗	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	ผู้ฟ้องคดี
	นางสาวกนกวรรณ ปิยะพรมดี	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
	นางวิไลลักษณ์ ชูสกุล	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอนแก่น ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๒/๒๕๔๗)

คำร้องที่ ๑๘	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	ผู้ฟ้องคดี
	นายพงษ์ธร เนติสุภลักษณ์	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
	นายสุพจน์ นวลไธสง	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอนแก่น ตามคดีหมายเลขคำที่ ๒๐๓/๒๕๔๗)

คำร้องที่ ๑๙	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	ผู้ฟ้องคดี
	นางสาวจรรุณันท์ โล่ห์อภิรักษ์กุล	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
	นางรัชณีวรรณ มหิรินทร์เทพ	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอนแก่น ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๘๐/๒๕๔๗)

คำร้องที่ ๒๐	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	ผู้ฟ้องคดี
	นายปัทม์ ปรีพุทธรัตน์	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
	นางสาวจุฬารัตน์ คงเพชร	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอนแก่น ตามคดีหมายเลขคำที่ ๒๐๔/๒๕๔๗)

คำร้องที่ ๒๑	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	ผู้ฟ้องคดี
	นางสาวพรทิพย์ หรืออัญชลินทร์ จันทสุริยวิษ	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
	นายเลิศชัย จันทสุริยวิษ	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอนแก่น ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๘๑/๒๕๔๗)

สำหรับคดีที่ ๑ ถึง ๒๑ มีข้อเท็จจริงเป็นอย่างเดียวกันว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ หรือที่ ๓ โดยสรุปได้ความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญารับทุนเพื่อศึกษาวิชาต่าง ๆ กล่าวคือ วิทยาศาสตร์บัณฑิต สาขาวิชาเทคนิคการแพทย์ หรือเภสัชศาสตร์ กับผู้ฟ้องคดี โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือที่ ๓ เป็นผู้ทำสัญญาค้าประกัน ซึ่งทั้ง ๒๑ คำร้องมีสาระสำคัญในสัญญาว่าภายหลังจากที่สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกลงยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและหรือคณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนักศึกษาวิชาเทคนิคการแพทย์หรือเภสัชศาสตร์

ผู้สำเร็จการศึกษาไปปฏิบัติงานในส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาลต่าง ๆ ทุกประการ และในกรณี
ตั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้ารับราชการหรือทำงาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรับราชการหรือทำงานเป็นเวลา
ไม่น้อยกว่าสองเท่าของระยะเวลาที่รับทุนหรือลาศึกษา หากคนไม่ปฏิบัติตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
ยินยอมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินตามที่ระบุไว้ในสัญญา และหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ยอมปฏิบัติ
ตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยินยอมชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจนครบถ้วน

ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ศึกษาในสาขาต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในสัญญา และไม่ยอมชดใช้ทุน
ตามสัญญา เช่น ได้ศึกษาในคณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ หรือศึกษาในสาขาสัตววิทยา
(การประมง) ณ ประเทศแคนาดา หรือเป็นข้าราชการอยู่ได้รับอนุญาตให้ลาไปศึกษาในต่างประเทศ
โดยมีสัญญาว่าจะกลับไปรับราชการเมื่อจบการศึกษา หรือได้รับทุนไปศึกษาต่อปริญญาโท-เอก สาขา
วิธีการสอนภาษาอังกฤษสำหรับธุรกิจระหว่างประเทศ หรือศึกษาคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
ตามโครงการแก้ไขปัญหาการกระจายเกษตรกร และหลังจากรับทุนแล้วผู้ถูกฟ้องคดีในบางรายได้สำเร็จ
การศึกษาแล้วโดยได้เข้าปฏิบัติงานในกรมของผู้ฟ้องคดีแต่ไม่ครบตามระยะเวลาที่กำหนดในสัญญา
บางรายไม่สามารถศึกษาจนสำเร็จการศึกษาได้ และลาออกจากการรับราชการ แต่บางรายหลังจาก
จบการศึกษาแล้วไม่ไปรายงานตัวเข้ารับราชการตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้นำเงินไปชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญา แต่บุคคล
เหล่านั้นเพิกเฉยไม่ยอมชำระเงินบุคคลเหล่านั้นจึงตกเป็นผู้ผิดสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้อง
คดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือที่ ๓ แล้วแต่กรณีร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ย
ในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของต้นเงินของแต่ละสัญญา นับถัดจากวันฟ้องคดีจนกว่าจะชำระให้เสร็จสิ้น

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีเหล่านี้ ผู้ฟ้องคดีทราบถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี
เมื่อวันที่คณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนักศึกษาวิชาเกษตรศาสตร์ผู้สำเร็จการศึกษาไปปฏิบัติงานในส่วนราชการ
หรือองค์การของรัฐบาลต่าง ๆ ได้มีหนังสือแจ้งให้ทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ไปรายงานตัวเพื่อเข้ารับ
ราชการตามกำหนดซึ่งในช่วงเวลาที่ผู้ฟ้องคดีทราบถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าวเป็นช่วงเวลาก่อนที่
ศาลปกครองเปิดทำการ หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีผิดสัญญาอันเป็นการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดี
ผู้ฟ้องคดีก็ต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีในขณะนั้น แต่เมื่อ
ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีก็ต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน
กำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา

หนึ่งปี จึงเป็นการฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่งไม่รับฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) โดยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากก่อนมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สิทธิในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ ฟ้องได้ภายในอายุความสิบปี และอายุความการฟ้องคดีเป็นสิทธิตามกฎหมายซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ ตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ กล่าวคือ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” และวรรคสองบัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย...” และมาตรา ๔๘ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ...” ด้วยเหตุดังกล่าว การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติให้การฟ้องคดีข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องดำเนินการภายในเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายที่จำกัดสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องคดีและย่อมขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อันเป็นผลทำให้บทบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีซึ่งโต้แย้งว่า บทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

นอกจากนี้สืบเฝ้าคำร้องที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับสัญญาใช้ทุนการศึกษาแล้ว ยังมีคำร้องที่ยื่นสืบสองที่เป็นเรื่องข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเช่นกัน โดยเป็นเรื่องสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างดังนี้

คำร้องที่ ๒๒	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	ผู้ฟ้องคดี
	ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิสิษฐ์วัสดุก่อสร้าง	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
	นายสมชัย ชัยชนะสมบัติ หุ้นส่วนผู้จัดการ	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

(ซึ่งเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอนแก่น ตามคดีหมายเลขคำที่ ๒๒๔/๒๕๔๗)

ในคดีนี้มหาวิทยาลัยขอนแก่นได้ยื่นฟ้องห้างหุ้นส่วนจำกัด พิสิษฐ์วัสดุก่อสร้าง และนายสมชัย ชัยชนะสมบัติ หุ้นส่วนผู้จัดการต่อศาลปกครองขอนแก่น ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำสัญญาจ้างทำทางเดินเท้า บริเวณหอ ๑๖ ถึงหอพัก ๕ หลังในมหาวิทยาลัยขอนแก่น ในจำนวนเงิน ๑,๘๕๐,๐๐๐ บาท ซึ่งสัญญาดังกล่าวกำหนดว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๖ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดได้ มหาวิทยาลัยขอนแก่น จึงได้บอกเลิกสัญญาและเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเบี้ยปรับแต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉยไม่ชำระหนี้ มหาวิทยาลัยขอนแก่นจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอนแก่น โดยขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชดเชยค่าเสียหายเป็นเงินจำนวน ๒๐๑,๓๒๑.๒๔ บาทพร้อมดอกเบี้ย

ศาลปกครองขอนแก่นมีคำสั่งไม่รับฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากยื่นฟ้องเกินระยะเวลาแห่งการฟ้องคดี เพราะผู้ฟ้องต้องดำเนินการฟ้องคดีภายในเวลาหนึ่งปีนับแต่วันได้รู้หรือควรได้รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ และคดีนี้ไม่ใช่คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมและไม่มีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ ที่จำต้องรับคดีไว้พิจารณา

มหาวิทยาลัยขอนแก่นจึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองขอนแก่น โดยได้แย้งว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘

หลังจากที่ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาคำร้องทั้งยี่สิบสองคำร้องแล้วเห็นว่า ในการฟ้องคดีต่อศาลผู้ฟ้องคดีต้องยื่นคำฟ้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการฟ้องคดีนั้นๆ ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ กำหนดระยะเวลาสำหรับการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสำหรับสัญญาทางปกครอง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดต้องใช้บทบัญญัติดังกล่าวเมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในบทบัญญัตินี้ จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีเหล่านี้ไว้ชั่วคราว และให้ส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบทั้งยี่สิบสองคำร้องมีข้อเท็จจริงบางประเด็นเป็นอย่างเดียวกัน (กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นเอกชนต่อศาลปกครองชั้นต้น คือ ศาลปกครองขอนแก่นว่า ผู้ถูกฟ้องผิดสัญญาเงินทุนการศึกษาและสัญญารับหมาก่อสร้าง และผู้ถูกฟ้องโต้แย้งว่าคดีขาดอายุความหรือล่วงเลยระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ศาลปกครองขอนแก่นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาคดี และผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์โดยอ้างว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ซึ่งบัญญัติให้การฟ้องคดีในข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องดำเนินการภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘) จึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

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

อย่างไรก็ตามศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้แล้วในคำวินิจฉัยที่ ๖๕ - ๘๒/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๕ ดังนั้นในประเด็นนี้จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยซ้ำอีก จึงยังคงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเพียงว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ หรือไม่ ซึ่งมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๔๘ บัญญัติว่า

“สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิ เช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การตีบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการตีบมรดกย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า

“ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้น ตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระสำคัญอันควร ได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาล อันถึงที่สุดแล้ว”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า

“การฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี”

มาตรา ๕๒ บัญญัติว่า

“การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดี เมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้น จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้”

พิจารณาแล้วเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ เป็นบทบัญญัติซึ่งให้การคุ้มครองสิทธิของบุคคล ที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน แต่ขอบเขตแห่งสิทธิในทรัพย์สินนั้นอาจถูกจำกัดได้ โดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมาย ที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจในการตราขึ้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้ต้องจำกัดขอบเขตแห่งสิทธิเท่าที่จำเป็น และไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินนั้น นอกจากนั้นกฎหมาย

ให้ความคุ้มครองเรื่องการสืบมรดกของบุคคลและสิทธิในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในขณะที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) และคดีพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๔) ต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ต้องไม่เกินกำหนดสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น กรณีตามคำร้องมิใช่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองหรือเป็นเรื่องเกี่ยวกับการสืบมรดกของบุคคลแต่อย่างใด บทบัญญัติทั้งสองดังกล่าวจึงไม่มีลักษณะที่จะขัดหรือแย้งกันได้ ดังนั้นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘

ด้วยเหตุต่าง ๆ ดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ