

## คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิมนวิชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๕ - ๘๒/๒๕๔๗

วันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดี รวมสิบแปดคำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของส่วนราชการ มหาวิทยาลัยของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เพื่อขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ รวม ๑๘ คำร้อง ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปโดยแบ่งตามประเภทของคำร้องได้ดังนี้

๑. คำร้องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างเหมาก่อสร้าง รวม ๕ คำร้อง ได้แก่

๑.๑ คำร้องของกรมสามัญศึกษา ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องบริษัท โปร-เทค ซีวิล แอนด์ ดีไซน์ จำกัด ผู้ถูกฟ้องคดี ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๐๖/๒๕๔๖ เรื่องผิดสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเรียนหนึ่งหลัง ณ โรงเรียนราชมนูรีรังสฤษฏ์ จังหวัดปัตตานี ในวงเงิน ๑๐,๕๓๗,๐๐๐ บาท โดยกำหนดจ่ายค่าจ้าง เป็นงวด ๆ จำนวนเจ็ดงวด และผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติให้ขยายเวลาสัญญาก่อสร้างดังกล่าวออกไป อีกสองร้อย สี่สิบวัน นับจากวันสิ้นสุดสัญญาเดิม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามสัญญา คงได้ก่อสร้างถึงงวดที่หกเท่านั้น ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีไม่นำสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญา มามอบให้ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการผิดสัญญา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญา พร้อมกับให้ชำระ ค่าปรับรายวันเป็นเงิน ๑,๗๘๐,๗๕๓ บาท และค่าว่าจ้างผู้รับจ้างรายอื่นในการก่อสร้างอาคารต่อ ให้แล้วเสร็จเป็นเงิน ๘๕๕,๗๕๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒,๖๓๖,๕๐๓ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ไม่ชำระเงินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) ขอให้ชดเชย ค่าเสียหายตามฟ้อง

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยเห็นว่า ผู้ฟ้องคดี ไม่ได้ฟ้องคดีอันเป็นสัญญาทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ และมาตรา ๘ (๔) ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

๑.๒ คำร้องของการสื่อสารแห่งประเทศไทย ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง ห้างหุ้นส่วนจำกัด หนองกุศรีพัฒนา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนางสาวสุมาลี แคนหนอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขดำที่ ๕๗๒/๒๕๔๖ เรื่องพิสดังกล่าวก่อสร้างอาคารที่ทำการไปรษณีย์ค่าจ้างก่อสร้างเป็นเงิน ๕๖๗,๖๐๐ บาท ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๒๗/ปช. ๒/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๐ กำหนดงานแล้วเสร็จภายในวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๐ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองพิสดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้ชำระค่าเสียหายภายในกำหนด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็มิได้ชำระ จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงิน จำนวน ๔๖๗,๕๘๘.๕๓ บาท พร้อมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๒ จนถึงวันฟ้อง จำนวน ๑๓๗,๔๗๑.๕๑ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๖๐๕,๐๖๐.๐๔ บาท

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยเห็นว่า เป็นการยื่นฟ้องเกินระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ อีกทั้งคดีนี้มีข้อคดีที่ต้องด้วยข้อยกเว้นหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา

๑.๓ คำร้องของกรมการขนส่งทางอากาศ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง บริษัท สหร่วมมิตรก่อสร้าง จำกัด ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) เรื่องพิสดังกล่าวจ้างก่อสร้างหอบังคับการบินสูง ๗ ชั้น พร้อมระบบปรับอากาศที่ทำอากาศยานหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพื่อใช้อาคารดังกล่าวเป็นหอบควบคุมการเดินทางอากาศ เป็นเงิน ๑๒,๘๐๐,๐๐๐ บาท โดยแบ่งชำระเป็นห้างวด ผู้ถูกฟ้องคดีพิสดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญา และคิดค่าปรับเพราะเหตุล่าช้า นับแต่วันครบกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จตามสัญญา ถึงวันบอกเลิกสัญญาเป็นเวลา ๕๖ วัน วันละ ๑๒,๘๐๐ บาท เป็นเงิน ๗๑๖,๘๐๐ บาท และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำค่าปรับมาชำระภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับหนังสือแจ้งให้ชำระค่าปรับ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีผิดนัดไม่ชำระค่าปรับ ผู้ฟ้องคดีคิดดอกเบี้ยระหว่างผิดนัดในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีนับแต่วันผิดนัดจนถึงวันฟ้อง และนำคดีมาฟ้องศาลปกครอง

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือบอกเลิกสัญญา และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับภายใน ๓๐ วัน นับแต่วัน

ได้รับหนังสือแจ้งให้ชำระค่าปรับ เมื่อครบกำหนดชำระค่าปรับ ผู้ฟ้องคดีไม่ยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้ดำเนินการ

๑.๔ คำร้องของกรมส่งเสริมการเกษตร ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องห้างหุ้นส่วนจำกัด โกตาบารู ก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนายอาแซ คอเลาะหะวอ หุ้นส่วนผู้จัดการในฐานะส่วนตัว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) เรื่องผิดสัญญาว่าจ้างก่อสร้างอาคารฝึกรวมและหอพักพร้อมครุภัณฑ์เพื่อใช้สำหรับการฝึกรวมความรู้ทางการเกษตรให้แก่เกษตรกรและเจ้าหน้าที่ ณ ศูนย์ส่งเสริมและผลิตพันธุ์พืชสวนยะลา จังหวัดยะลา ค่าก่อสร้างเป็นเงิน ๘,๐๕๑,๔๒๕ บาท และกำหนดจ่ายเงินเป็นงวด ๆ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำการก่อสร้างส่งงวดงานล่าช้ากว่าที่ได้ระบุไว้ในสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงบอกเลิกสัญญาและริบหลักประกันสัญญาจ้างพร้อมกับขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำเงินค่าปรับ ๑,๔๑๗,๐๕๑.๖๘ บาท มาชำระภายในเวลาที่กำหนด ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินค่าปรับตามสัญญาจ้างเป็นเงิน ๑,๔๑๗,๐๕๑.๖๘ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับทราบแล้ว แต่เพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระภายในเจ็ดวัน ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแล้ว เมื่อครบระยะที่กำหนดผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงิน ๑,๔๑๗,๐๕๑.๖๘ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี เป็นเงิน ๕๔,๖๓๐.๒๕ บาท และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปีในต้นเงินนับแต่วันฟ้องจนถึงวันชำระเสร็จ

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาตาม โดยเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ การที่นำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๓๐ วรรคสอง จึงมีคำสั่งไม่รับฟ้องไว้พิจารณา

๑.๕ คำร้องของจังหวัดนราธิวาส ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กรมทรัพยากรน้ำ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นฟ้องห้างหุ้นส่วนจำกัด สรรค์ชัย ก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางสาวสุภาณี คงศาลา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) เรื่องผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ก่อสร้างชุดลอกหนองน้ำ ตามโครงการของจังหวัดนครราชสีมา จำนวนค่าจ้าง ๔,๖๕๗,๗๐๐ บาท ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองผิดสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดี นำเงินค่าปรับ ๔๕๑,๘๕๔.๘๓ บาท มาชำระภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันรับหนังสือ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วแต่เพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชำระเงิน ๔๕๑,๘๕๔.๘๓ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี เป็นเงินค่าดอกเบี้ย ๑๕๓,๓๕๕.๒๗ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๖๐๕,๒๑๐.๑๐ บาท และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชำระดอกเบี้ยในต้นเงิน จำนวน ๔๕๑,๘๕๔.๘๓ บาท ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชำระค่าธรรมเนียมศาลแทนผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) เห็นว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๑ ขณะนั้นศาลปกครองยังไม่เปิดทำการ ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น แต่นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๗ โดยขณะที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลในวันดังกล่าวอายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด จึงให้นับระยะเวลาการฟ้องคดี ตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป ทั้งนี้ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่) ดังนั้น เมื่อนับระยะเวลาการฟ้องคดี ตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ จนถึงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๗ เป็นการฟ้องคดีปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าคำร้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองกลางและศาลปกครองสงขลา ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาต่อศาลปกครองสูงสุดและโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ ทุกคำร้อง

## ๒. คำร้องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาสัมปทาน รวม ๓ คำร้อง

๒.๑ คำร้องของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางนิตยา อารีเฉลิม ในฐานะผู้จัดการมรดกของนายหริม อารีเฉลิม ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ฐานผิดสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนกับผู้ฟ้องคดี จำนวนสองฉบับ คือ สัญญาฉบับแรก ผู้รับสัมปทานต้องชำระเงินค่าเปิดป่าจำนวน ๑,๑๑๑,๐๐๐ บาท และสัญญาฉบับที่สอง ผู้รับสัมปทานต้องชำระเงิน

ค่าเปิดป่า จำนวน ๑,๑๕๕,๐๐๐ บาท ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๓๕ นายหริม อารีเฉลิม ถึงแก่กรรม นางนิตยา อารีเฉลิม ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้จัดการมรดกตามคำสั่งศาลของนายหริม อารีเฉลิม ได้ขอรับโอนการทำไม้ตามสัญญาสัมปทานทั้งสองฉบับดังกล่าว จากการตรวจสอบพบว่า นายหริม อารีเฉลิม ผู้ตายยังคงมีหนี้ตามสัญญาจ้างชำระ ตามสัญญาสัมปทานฉบับแรก เป็นเงิน ๒๒๒,๐๐๐ บาท และเงินจ้างชำระตามสัญญาสัมปทานฉบับที่สองเป็นเงิน ๒๓๑,๐๐๐ บาท จังหวัดระนองได้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินไปชำระ ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วแต่เพิกเฉยไม่ชำระหนี้เงินจำนวนดังกล่าวผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าเปิดป่าที่จ้างชำระตามสัญญาทั้งสองฉบับ พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๔๘๘,๒๗๘.๑๕ บาท ผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงิน ๔๘๘,๒๗๘.๑๕ บาท และดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ในต้นเงิน ๔๕๓,๐๐๐ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) พิจารณาเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดี ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปชำระเงินที่จ้างชำระตามสัญญาสัมปทานแล้ว อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีกรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการฟ้องแล้ว ในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๔ เมื่อผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องคดีนี้ในวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นเวลาเกินหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี กรณีจึงเป็นการฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่งไม่รับฟ้องไว้พิจารณา

๒.๒ คำร้องของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมาได้โอนสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนไปอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นฟ้อง นายเจียง นาคบรรพ์ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) เรื่องผิดสัญญาทำไม้ป่าชายเลน มีกำหนดระยะเวลาสัมปทานสิบห้าปีตามสัญญาได้กำหนดให้ผู้รับสัมปทานต้องชำระเงินค่าเปิดป่าต่างหากจากค่าภาคหลวงเป็นเงิน ๑,๔๐๔,๒๒๘ บาท โดยให้ชำระร้อยละยี่สิบห้าในวันที่รับสัมปทาน ส่วนจำนวนที่เหลือให้เฉลี่ยชำระเป็นรายปีตามระยะเวลาของสัมปทาน โดยปีแรกให้ชำระเป็นเงิน ๔๒๑,๒๖๘.๔๐ บาท ส่วนปีต่อไปให้ชำระเป็นรายปีเป็นเงินปีละ ๗๐,๒๑๑.๔๐ บาท แต่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้จ้างชำระค่าเปิดป่ารายปีตามสัญญาสัมปทานเป็นเงิน ๒๑๐,๖๓๔.๒๐ บาท จังหวัดระนองจึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินจำนวนดังกล่าวไปชำระภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ไม่ได้ชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด จึงฟ้องผู้ถูกฟ้องคดี

ให้ชำระค่าเปิดป่าที่ค้างชำระ ตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน เป็นเงิน ๓๔,๕๗๔.๒๕ บาท รวมเป็นเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีรวมทั้งสิ้น ๒๔๕,๒๐๘.๔๕ บาท

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครอง) พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินไปชำระภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือ กรณียอมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะใช้สิทธิทางศาลโดยยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่เปิดทำการอยู่ในขณะนั้นภายในกำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ผู้ฟ้องคดีเลือกที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๖ ภายหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการแล้ว หากจะยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลาง จะต้องยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ศาลปกครองกลางเปิดทำการ คือ ภายในวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๕ คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๖ กรณีจึงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาตามคดีหมายเลขแดงที่ ๘๘๗/๒๕๔๖

๒.๓ คำร้องของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางอมอร อริยวงศ์ ผู้ถูกฟ้องคดี ในฐานะทายาทและผู้จัดการมรดกของนายเอียง สัวบุตร (ผู้ตาย) ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) เรื่องพิสดัญญาทำไม้ป่าชายเลน ในจังหวัดกระบี่ จำนวน ๒ สัมปทาน แต่ปรากฏว่าผู้รับสัมปทานยังไม่ได้ชำระค่าเปิดป่าทั้งสองสัมปทานที่ค้างชำระเป็นเงิน ๕๕,๑๐๖.๕๐ บาท ต่อมานายเอียง สัวบุตร ผู้รับสัมปทาน ได้ถึงแก่ความตาย และศาลจังหวัดกระบี่ได้มีคำสั่งตั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมผู้มีสิทธิรับมรดกของนายเอียง สัวบุตร ให้เป็นผู้จัดการมรดกของผู้รับสัมปทาน ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้รับสัมปทาน ในนี้ค่าเปิดป่าจำนวน ๕๕,๑๐๖.๕๐ บาท จึงเป็นเจ้าหน้าที่กองมรดกของผู้รับสัมปทาน ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงความตายของนายเอียง สัวบุตร ผู้รับสัมปทาน เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๔ จึงได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้จำนวนดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงมายื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงิน ๕๕,๑๐๖.๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าวนับแต่วันฟ้องจนถึงวันชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ค่าฤชาธรรมเนียมศาลแทนผู้ฟ้องคดีด้วย

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) พิจารณาเห็นว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าเมื่อเจ้าหน้าที่สำนักงานป่าไม้จังหวัดกระบี่ไม่รับคำขอรับโอนสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ได้ยื่นตามข้อกำหนดและเงื่อนไขในสัมปทานไว้พิจารณา จึงถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้รับอนุมัติ

ให้ทำไม่ตามสัญญาสัมปทานสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนทั้งสองฉบับจึงสิ้นสุดลง เมื่อนายเอียง ลัวบุตร ผู้รับสัมปทานถึงแก่ความตาย ตามข้อกำหนดและเงื่อนไขในสัมปทาน และผู้ฟ้องคดีอาจฟ้อง ผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่สัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนดังกล่าว สิ้นสุด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๓/๓๐ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีนี้มายื่นฟ้องต่อ ศาลยุติธรรมในขณะนั้น แต่กลับนำมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อศาลปกครองเปิดทำการแล้ว ซึ่งระยะเวลาการฟ้องคดีนี้เป็นอันพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ตามพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่ง ความยุติธรรมระยะเวลาการฟ้องคดีนี้ย่อมเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครอง เปิดทำการ ทั้งนี้ ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๔๕/๒๕๔๕ ซึ่งวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๕ จึงเกินกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ และพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แล้ว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ รวมทั้งให้คืน ค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี

**ผู้ฟ้องคดีทั้งสามคำร้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ต่อศาลปกครองสูงสุด และได้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ ทุกคำร้อง**

**๓. คำร้องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาใช้ทุนการศึกษา รวม ๑๐ คำร้อง**

๓.๑ คำร้องของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนางสาวชิงชิง เตชะอุบล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางเขวาลักษณ์ จิตเพ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนางสาวจำลอง พ่วงทองคำ ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๓ ต่อศาลปกครองกลาง เรื่องผิดสัญญาใช้ทุนการศึกษา การทำสัญญามีข้อตกลงว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ เสร็จการศึกษาไม่ว่าจะสำเร็จการศึกษาหรือไม่ จะต้องกลับมาเข้ารับราชการต่อไป เป็นระยะเวลา ไม่น้อยกว่าสองเท่าของเวลาที่ได้รับเงินเดือนรวมทั้งเงินเพิ่ม ในการทำสัญญาดังกล่าวมีพันตำรวจโท เจริญ พ่วงทองคำ ทำสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติและความรับผิดชอบตามสัญญา เมื่อครบกำหนดลาศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้กลับเข้ารับราชการต่อตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย โดยมีผลการสอบสวนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกัน คราวเดียวกันเกินกว่า ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีคำสั่งปลดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากราชการ ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ผิดสัญญาที่ได้ให้ไว้แก่ผู้ฟ้องคดีอันจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเดือนและเบี้ยปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๓๕๘,๕๖๗.๗๕ บาท พร้อมเบี้ยปรับอีกจำนวน ๑ เท่า รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๗๑๗,๑๓๕.๕๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ค้ำประกัน ชดใช้เงินภายในเวลาที่กำหนด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ค้ำประกันไม่ยอมชำระ ต่อมาผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือทวงถามให้นำเงินจำนวนดังกล่าวมาชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ยนับแต่วันผิดสัญญาจนถึงวันชำระเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับพวก ได้รับหนังสือทวงถามแล้ว แต่เพิกเฉยไม่นำเงินดังกล่าวมาชำระ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๖ ผู้ค้ำประกันได้ถึงแก่ความตาย โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นทายาทโดยธรรมในฐานะผู้รับมรดก ผู้ฟ้องคดีจึงนำเรื่องนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๖ โดยขอให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันหรือแทนกัน ชดใช้เงิน ๑,๒๘๕,๔๖๘.๖๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี จากต้นเงิน ๗๑๗,๑๓๕.๕๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องคดี จนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) พิจารณาเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ค้ำประกันชำระหนี้ภายในกำหนดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ค้ำประกัน ได้รับหนังสือทวงถามจากผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ กรณีจึงต้องถือว่าสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายตามคำฟ้องเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๒ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้อง เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด จึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาตามคดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๕๖/๒๕๔๖

๓.๒ คำร้องของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายธนารัฐนิษ พันธุ์ชนะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนายจันทน์ แสงอำไพ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) ฐานผิดสัญญาใช้ทุนการศึกษาโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีเพื่อลาไปศึกษาต่อภายในประเทศภาคปกติ ระดับปริญญาโท โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ค้ำประกันในสัญญาลาศึกษาต่อดังกล่าวมีเงื่อนไขว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาต้องกลับเข้าปฏิบัติราชการทันที และต้องปฏิบัติราชการต่อไปไม่น้อยกว่า ๒ เท่าของเวลาที่ลาไปศึกษา หากกลับเข้าปฏิบัติราชการไม่ครบกำหนดเวลาในสัญญา ต้องชดใช้เงินที่ได้รับระหว่างศึกษาต่อโดยลดลงตามส่วนของเวลา



ที่กลับเข้าปฏิบัติราชการกับเบี้ยปรับอีกหนึ่งเท่าของจำนวนเงินที่ต้องชดใช้ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รายงานตัวเข้าปฏิบัติราชการ เนื่องจากได้ศึกษาครบถ้วนตามหลักสูตรแล้ว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นหนังสือขอลาออกจากราชการ ซึ่งผู้ฟ้องคดีอนุญาตให้ลาออกได้เมื่อนับระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับมาปฏิบัติราชการจนถึงวันลาออกจากราชการมีระยะเวลาไม่ถึงสองเท่าของเวลาที่ลาศึกษาต่อ อันเป็นการผิดสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยปรับตามสัญญาจำนวน ๑๑๐,๕๒๖.๕๕ บาท ซึ่งในวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๓๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชดใช้เงินดังกล่าวจำนวน ๔๘,๕๐๗.๐๘ บาท เหลือเงินที่จะต้องชดใช้เป็นเงิน ๖๒,๐๑๙.๘๗ บาท ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ชดใช้เงินที่เหลือ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับหนังสือดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีนี้ อนึ่ง ผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีตามผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของกระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ แต่เนื่องจากขณะนั้น ศาลปกครองยังไม่เปิดทำการ กรณีจึงมีเหตุจำเป็นไม่อาจยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในระยะเวลาการฟ้องคดีได้

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) พิจารณาเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๓๕ อันเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยินยอมชำระเงินบางส่วนให้กับผู้ฟ้องคดีและเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองจะเปิดทำการ เมื่อนับระยะเวลาตั้งแต่ศาลปกครองเปิดทำการ คือวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ จนกระทั่งถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครอง คือวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ก็เป็นระยะเวลาที่พ้นกำหนดเวลาฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ แล้ว และไม่มีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาตามคดีหมายเลขแดงที่ ๗๖/๒๕๔๖ และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความกับคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี

๑.๓ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางสาวเบญจรักษ์ สุขขาว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนายแพทย์ พงษ์ภักดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

๑.๔ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นายมานะ ชูบรรจง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางแนนน้อย ราชปรีชา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

๓.๕ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางสาววรรณภา เรื่องศรีกำทร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางศศิธร เรื่องศรีกำทร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

๓.๖ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางสาวอังสนา วิภิญโญชนิ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายไพโรจน์ วิภิญโญชนิ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

๓.๗ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางสาวอลิสสรာ วณิชกุลบดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายประมุข วงศ์ชนเกียรติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

๓.๘ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางสาวศรัญญา รัตนแสงหิรัญญ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ร้อยเอก อัทธธร บุรณากาญจน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

๓.๙ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางสาวสุรีย์พร เนตรสว่าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นาวาตรีหรือนายอนุชาติ อินทรเสน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

๓.๑๐ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางสาวกาญจนา วชิรนนทศิลป์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางพนิดา สุภาแพ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

โดยคำร้องที่ ๓.๓ ถึงคำร้องที่ ๓.๑๐ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ สรุปได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาการเป็นนักศึกษาเพื่อศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ (มหาวิทยาลัยมหิดล) กับ ผู้ฟ้องคดี โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ค้ำประกัน มีสาระสำคัญในสัญญาข้อ ๓ ว่า ภายหลังจากที่ สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกลงยินยอมจะปฏิบัติการให้เป็นไปตามคำสั่งของ คณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนักศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ผู้สำเร็จการศึกษาไปปฏิบัติงานในส่วนราชการ หรือองค์การของรัฐบาลต่าง ๆ ทุกประการ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะรับราชการหรือทำงานนั้นอยู่ต่อไป เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองปีหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เข้ารับราชการหรือทำงานดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดี ยินยอมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๒๕๐,๐๐๐ บาท

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เข้ารับการศึกษาคณะเภสัชศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดลจนสำเร็จ การศึกษา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้เข้ารับราชการหรือทำงานชดใช้ตามสัญญาการเป็นนักศึกษาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงิน พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี จากต้นเงินของแต่ละสัญญา นับถัดจากวันฟ้องคดีจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี” เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้เข้ารับราชการหรือทำงานตามเงื่อนไขในสัญญาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ค้ำประกันชำระเงินแทนการปฏิบัติงานตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกัน เพิกเฉยไม่นำเงินจำนวนดังกล่าวไปชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลา จึงถือว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ เมื่อพ้นกำหนดเวลาให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงิน จำนวนดังกล่าวไปชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องภายในระยะเวลาที่กำหนด จึงเป็นกรณีที่ยื่นฟ้องคดีเกินกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบคำร้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ต่อศาลปกครองสูงสุดที่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และได้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒

โดยผู้ฟ้องคดีทุกคำร้อง ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ที่ศาลปกครองชั้นต้น ยกขึ้นมาเป็นเหตุในการสั่งไม่รับคำฟ้องเป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ สิทธิในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ต่อศาลย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยฟ้องได้ภายในอายุความสิบปี การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คู่กรณีฝ่ายผู้ฟ้องคดีมีได้ทั้งเอกชนและหน่วยงานทางปกครอง การฟ้องคดีจึงถือเป็นสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลไว้ นอกจากนี้ มาตรา ๖๒ ยังบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับ

ความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งมาตรา ๒๗ ก็ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิดังกล่าวไว้ด้วยการจำกัดสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ที่จะกระทำมิได้ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ฉะนั้น กฎหมายใดที่บัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลโดยไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจไว้ กฎหมายนั้นย่อมขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นผลให้บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวทุกคำร้อง และส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีซึ่งโต้แย้งว่า บทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาคำร้องทั้งสิบแปดคำร้องแล้วเห็นว่า ในการฟ้องคดีต่อศาล ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องยื่นคำฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้สำหรับการฟ้องคดีนั้น เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดย่อมต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แต่เนื่องจากผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี) โต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี) ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา วินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาตามที่ศาลปกครองสูงสุดส่งมาแล้ว ปรากฏผลการลงมติดังนี้

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๒ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวณิชช์ นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุจิต บุญบงการ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ นางเสาวนีย์ อิศวโรจน์ และนายอภัย จันทนจุลกะ เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๓ คน เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๒ คน คือ พลตำรวจเอก สุวรงค์ สุวรงค์เวช และนายอูระ หวังอ้อมกลาง เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก ๑ คน คือ นายมานิต วิทยาเต็ม เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ประกอบมาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๒

**ผู้ทำคำวินิจฉัยได้ลงมติเป็นเสียงข้างมาก จึงทำคำวินิจฉัยส่วนตนดังต่อไปนี้**

(๑) คำร้องทั้งสิบแปดคำร้องมีปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็นประเด็นเดียวกันจึงให้รวมการพิจารณาวินิจฉัยเข้าด้วยกัน

(๒) มีปัญหาเบื้องต้นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องทั้งสิบแปดคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่

เห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่คู่ความผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๑ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายมาตรา โดยศาลปกครองสูงสุดได้ส่งความเห็นตามทางมายังศาลรัฐธรรมนูญอ้างว่าเป็นบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแต่คดี ซึ่งเป็นการโต้แย้งบทกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

(๓) ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองโดยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ หรือไม่

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

มาตรา ๖ บัญญัติว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พิจารณาแล้ว เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔ อยู่ในหมวด ๑ บททั่วไป ซึ่งใช้บังคับสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกมาตรา เป็นบทบัญญัติที่รับรองศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ และสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในลักษณะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่ รัฐธรรมนูญรับรองไว้

มาตรา ๖ อยู่ในหมวด ๑ บททั่วไป ที่บัญญัติหลักการรับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดของ รัฐธรรมนูญ เพื่อมิให้กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ใช้บังคับอยู่ หรือจะตราขึ้นต่อไปในภายหน้า มีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่รับรองซึ่งสิทธิและเสรีภาพและสภาพบังคับของสิทธิและเสรีภาพให้เกิดผลในทางปฏิบัติทั้งในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างเท่าเทียมกัน แต่ไม่ได้หมายความว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้จะมีการจำกัดไม่ได้ ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๒๕ ที่บัญญัติว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองสามารถกระทำได้ แต่จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด กล่าวคือ ต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจในการออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการ โดยจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ใช่บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

สำหรับมาตรา ๖๒ เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานดังกล่าว สิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สิทธิดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องกับการให้ปัจเจกชนสามารถเข้าถึงอำนาจตุลาการเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานดังกล่าวได้ แต่ตามคำร้องเป็นกรณีที่หน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ยื่นฟ้องบุคคลให้รับผิดชอบตามสัญญาทางปกครอง กรณีจึงเป็นการต่างไปจากที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิในการฟ้องคดีไว้ตามมาตรา ๖๒

(๔) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติรวมอยู่ด้วยกันได้ตราขึ้นตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๓๓๔ (๓) เพื่อใช้บังคับแก่การพิจารณาพิพากษาคดีที่มาสู่ศาลปกครอง ตามที่ได้จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๓๓๔ (๓) โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า

“โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจาก

การกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครอง หรือการทำสัญญาทางปกครอง อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน และโดยที่ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่วไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน ในขณะที่เดียวกันเอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงที่แท้จริง และต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะ ซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนทั่วไปซึ่งจะถูกกระทบในทางใดทางหนึ่งจากคำพิพากษาของศาลปกครองรวมทั้งต้องมีหน่วยงานตุลาการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ ฉะนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กล่าวไว้ว่า ศาลปกครองจัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ..... ซึ่งได้แก่คดีที่เป็น การกระทำละเมิดในทางปกครองหรือการทำสัญญาทางปกครองอันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชนและ โดยที่ระบบการพิจารณาพิพากษาคดีจำเป็นต้องมีกระบวนการพิเศษแตกต่างจากคดีปกติทั่วไป จึงได้ตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้นใช้บังคับสำหรับการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลปกครอง

ตามบทบัญญัติแห่งมาตรา ๕๑ ดังกล่าวที่บัญญัติถึงการฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๔) นั้นก็คือการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) ปัญหาที่จะวินิจฉัยต่อไปจึงมีว่า การฟ้องคดีตามสัญญาตามคำร้องทั้งสิบแปดคำร้อง เป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือไม่

ปัญหาในเรื่องนี้ที่ว่าสัญญาตามคำร้องทั้งสิบแปดคำร้องเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ อาจพิจารณาเทียบเคียงได้จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๘ ซึ่งได้วินิจฉัยไว้ว่า

๑. กรณีสัญญาทางปกครองในส่วนของสัญญาใช้ทุนการศึกษา



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๕/๒๕๔๕ วันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๕ คดีที่ข้าราชการฟ้องกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของตนเรียกเงินที่ชำระไปตามสัญญาของลาศึกษาแทนการปฏิบัติหน้าที่ราชการคืนนั้น กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นคู่สัญญาและเป็นหน่วยงานราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่อย่างหนึ่งคือการจัดการศึกษาและถือว่าเป็นบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ สัญญาพิพาทฉบับนี้จึงเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานปกครองและวัตถุแห่งสัญญาคือการให้ผู้ฟ้องคดีกลับมาดำเนินการหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณะอันเป็นเรื่องของการจัดการศึกษา จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวข้องกับสัญญาทางปกครอง อันอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา ๓ ประกอบมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

#### ๒. กรณีสัญญาทางปกครองในส่วนของสัญญาจ้างเหมาก่อสร้าง

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๐/๒๕๔๕ วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๕ คดีพิพาทตามสัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงอาคารโรงพยาบาลของรัฐ ระหว่างบริษัทเอกชนกับจังหวัดชุมพร ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๕๑ จึงมีลักษณะเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ การสาธารณสุขเป็นบริการสาธารณะของรัฐอย่างหนึ่ง อาคารโรงพยาบาลของรัฐซึ่งเป็นถาวรวัตถุเป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการบริการสาธารณะดังกล่าวให้บรรลุ นอกจากนี้ประชาชนทั่วไปยังสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้โดยตรง อาคารโรงพยาบาลของรัฐจึงเป็นถึงสาธารณูปโภคและเนื่องจากวัตถุแห่งสัญญานี้ คือการรับจ้างก่อสร้างปรับปรุงโรงพยาบาล จึงถือได้ว่าเป็นการที่หน่วยงานทางปกครองมอบให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองอันอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา ๓ ประกอบมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๔/๒๕๔๕ วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ สัญญาที่เทศบาลซึ่งเป็นหน่วยงานราชการบริหารส่วนท้องถิ่นว่าจ้างเอกชนก่อสร้างวางท่อน้ำประปาเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองซึ่งการประปาถือว่าเป็นสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนโดยตรงและเป็นสัญญาที่จัดให้มีสาธารณูปโภค จึงเป็น

ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองอันอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบกับมาตรา ๓

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๕ คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารศูนย์ปฏิบัติการวิทยาศาสตร์ และศูนย์เครื่องมือกลางระหว่างบริษัทเอกชน ผู้ฟ้องคดี กับมหาวิทยาลัยของรัฐ ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเป็นส่วนราชการสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยและมีฐานะเป็นกรม ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงฯ มีวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษาซึ่งเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งของรัฐ อาคารมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นถาวรวัตถุและเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการบริการสาธารณะให้บรรลุผลกับเป็นถาวรวัตถุที่ประชาชนจะเข้าไปใช้สอยประโยชน์ได้โดยตรง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีว่าจ้างผู้ฟ้องคดีถือได้ว่าเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองมอบให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ ประกอบมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีนี้จึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๒/๒๕๔๕ วันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๔๕ คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจะซื้อจะขายที่ดิน ซึ่งจะถูกเวนคืนเพื่อใช้จัดทำถนนตามพระราชกฤษฎีกาฯ ระหว่างเอกชนผู้ฟ้องคดีกับกรุงเทพมหานครผู้ถูกฟ้องคดี ถือได้ว่าเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หากเอกชนรายใดไม่ยอมขายที่ดินที่ทางราชการมีความจำเป็นต้องใช้ ทางราชการก็จะดำเนินการออกเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนต่อไปอันเป็นการใช้อำนาจปกครองบังคับซื้อที่ดินจากเอกชน ทั้งการเวนคืนที่ดินพิพาทก็เพื่อใช้ในการก่อสร้างถนนซึ่งเป็นสาธารณูปโภคที่ประชาชนเป็นผู้ใช้และได้รับประโยชน์โดยตรงอันมีลักษณะเป็นการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินพิพาทนี้จึงเป็นสัญญาทางปกครองอันอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา ๓ ประกอบมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๑/๒๕๔๖ วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๖ สัญญาที่หน่วยงานของรัฐว่าจ้างเอกชนก่อสร้างหลักเทียบเรือ เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ และเพื่อจัดให้มีเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง จึงเป็นสัญญาทางปกครอง ดังนั้น การที่เอกชนฟ้องขอให้หน่วยงานของรัฐลดและคืนค่าปรับตามสัญญาดังกล่าวจึงเป็นข้อพิพาทอันเกิดจากสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติ

จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๘/๒๕๔๖ วันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๖ คดีที่หน่วยงานทางปกครอง โจทก์ ฟ้องธนาคารจำเลย ผู้ค้าประกันผู้รับจ้างตามสัญญาว่าจ้างก่อสร้างปรับปรุงถนนสาธารณะ เมื่อผู้รับจ้างผิดสัญญาโดยไม่ก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายในกำหนดและไม่ชำระเงินค่าปรับตามสัญญา โจทก์จึงเรียกให้จำเลยรับผิดชอบตามสัญญาค่าประกัน ซึ่งถือเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาว่าจ้างก่อสร้างปรับปรุงถนนสาธารณะอันเป็นสัญญาประธาน การวินิจฉัยข้อพิพาทในคดีนี้จึงจำเป็นต้องพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวกับสัญญาประธานเสียก่อน และเมื่อสัญญาประธานซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองอันอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ฉะนั้น การพิจารณาข้อพิพาทตามสัญญาค่าประกัน แม้จะเป็นสัญญาที่เกิดขึ้นบนพื้นฐานของหลักกฎหมายแพ่ง แต่ย่อมต้องอยู่ในอำนาจของศาลที่มีเขตอำนาจเหนือสัญญาประธานด้วย คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามนัยมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

นอกจากนี้ยังมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๔/๒๕๔๔ ซึ่งวินิจฉัยว่า สัญญาจ้างก่อสร้างหอพักข้าราชการโรงพยาบาลแพทย์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่กำหนดให้นำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) มาใช้ภายหลังทำสัญญา เป็นสัญญาทางปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๗/๒๕๔๔ วินิจฉัยว่า การเรียกให้ชดใช้เงินตามสัญญา สำหรับผู้ที่ทางราชการส่งไปศึกษาในต่างประเทศถือว่าเป็นสัญญาทางปกครอง

ดังนั้นสัญญาตามข้อ ๑ และข้อ ๓ ที่กล่าวข้างต้นอันเป็นคำร้องเกี่ยวกับข้อพิพาทในการทำสัญญาจ้างเหมาก่อสร้าง รวมทั้งคำร้อง และเป็นคำร้องเกี่ยวกับข้อพิพาทตามสัญญาการใช้ทุนการศึกษา รวมถึงคำร้อง จึงพอถือได้ว่าเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ส่วนข้อ ๒ เป็นคำร้องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาสัมปทาน รวมสามคำร้อง ก็มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองอยู่แล้วโดยไม่มีข้อโต้แย้งประกอบกับเมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีทั้งสิบแปดคำร้องต่อศาลปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ได้โต้แย้งว่า คดีตามคำร้องที่ฟ้องนั้นไม่ใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ดังนั้นข้อเท็จจริงในเบื้องต้นจึงฟังได้ว่า คดีข้อพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบแปดตามคำฟ้อง เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน จำเป็นต้องมีกระบวนการพิจารณาพิเศษแตกต่างจากคดีปกติทั่วไป ตามเหตุผลที่กล่าวไว้ในประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น

(๖) ผู้ฟ้องคดี (กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ) ได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งไม่รับฟ้องคดีของศาลปกครองสงขลา และมีคำขอให้ส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ มีข้อความว่า

“ด้วยความเคารพต่อศาลปกครองสงขลา ผู้ฟ้องคดียังไม่เห็นฟ้องด้วยกับคำสั่งของศาลปกครองสงขลาที่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาเนื่องจากการที่ศาลปกครองสงขลาวินิจฉัยว่าเหตุผิดสัญญาหรือเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๓ อันเป็นเวลาก่อนศาลปกครองเปิดทำการ ซึ่งอายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนดตามมาตรา ๑๕๓/๓๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีไปยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๖ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง การนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองนั้นย่อมต้องนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ ดังนั้นเมื่อนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ จนถึงวันฟ้องคือวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๖ เป็นการพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วนั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงเป็นอันใช้บังคับไม่ได้และคดีมีเหตุที่ศาลจะรับไว้พิจารณาคกล่าวคือ

กล่าวโดยทั่วไป การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คู่กรณีฝ่ายผู้ฟ้องคดีมิได้ทั้งเอกชนและหน่วยงานทางปกครองและการฟ้องคดีถือเป็นสิทธิตามกฎหมายซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔ ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลไว้ นอกจากนี้มาตรา ๖๒ ยังบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งมาตรา ๒๗ ก็ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิดังกล่าวไว้ด้วย การจำกัดสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้นี้จะกระทำมิได้ ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉะนั้นกฎหมายใดที่บัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลโดยไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจไว้

กฎหมายนั้นย่อมขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นผลให้บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าจากบทบัญญัติดังกล่าว สิทธิของบุคคลในการนำคดีมาฟ้องย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สิทธิในการนำข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานหรือสัญญาอื่นใดที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองมาฟ้องศาลย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กล่าวคือคู่กรณีไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องภายในกำหนดอายุความ ดังเช่นข้อพิพาทคดีนี้คู่กรณีมีสิทธินำคดีมาฟ้องได้ภายในอายุความสิบปี แต่เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ (ใช้บังคับวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๒) กลับมีบทบัญญัติในมาตรา ๕๑ ว่าการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีโดยไม่มีการบัญญัติบทเฉพาะกาลในเรื่องสิทธิการฟ้องคดีที่เกิดขึ้นก่อนกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับและยังอยู่ในอายุความฟ้องคดีว่าจะให้ดำเนินการอย่างไรโดยคู่กรณีไม่เสียสิทธิ อีกทั้งศาลปกครองกลางเพิ่งจะเปิดทำการเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ อันเป็นเวลาภายหลังจากที่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับถึงหนึ่งปีเศษ กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ เป็นการกำหนดระยะเวลาฟ้องคดี มิใช่กำหนดหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉะนั้นสิทธิของคู่กรณีในการนำคดีมาฟ้องศาลย่อมต้องใช้อายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตราบใดที่คดียังไม่ขาดอายุความ คู่กรณีย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องศาลได้ ดังเช่นคดีนี้ ศาลปกครองสงขลาวินิจฉัยว่าคดียังไม่ขาดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลจึงไม่รับฟ้อง ฉะนั้นบทบัญญัติตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ เพราะเป็นการจำกัดสิทธิในการฟ้องคดี ซึ่งเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๖๒ บัญญัติคุ้มครองและรับรองไว้

ผู้ฟ้องคดีมีความเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่อาจใช้บังคับได้

ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว ฉะนั้นกรณีไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือหน่วยงานทางปกครอง ย่อมมีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายต้องด้วยมาตรา ๖ ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิยื่นคำร้องในกรณีดังกล่าวมาพร้อมคำฟ้องอุทธรณ์แล้ว

คดีนี้เหตุพิสดำญญาเกิดขึ้นในระหว่างช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๓ อันเป็นช่วงเวลาที่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่ศาลปกครองยังไม่เปิดทำการ ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่า คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลจังหวัดปัตตานีซึ่งมีกำหนดอายุความสิบปี จึงได้มอบหมายให้ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดปัตตานีมีหนังสือที่ ศธ ๐๘๔๒/๓๘ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๔ ขอให้พนักงานอัยการดำเนินการฟ้องคดีให้ เมื่อพนักงานอัยการตรวจสอบแล้วจึงทราบว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง กรณีดังกล่าวจึงมีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาได้ ประกอบกับคดีนี้เป็นเรื่องที่ถูกฟ้องคดีพิสดำญญาซึ่งจะต้องชำระค่าปรับและค่าเสียหายให้แก่ทางราชการ ซึ่งทางราชการก็จะได้นำเงินดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป การฟ้องคดีดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจึงถือว่าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมและมีเหตุจำเป็น ขอบที่ศาลจะรับฟ้องไว้พิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๒”

นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีโดยนายจิระ พรรณราย พนักงานอัยการ สำนักงานคดีปกครอง ผู้รับมอบอำนาจจากอัยการสูงสุดให้เป็นผู้แทนมาให้ถ้อยคำต่อศาลรัฐธรรมนูญพร้อมเอกสารประกอบ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

“เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ และมาตรา ๕ (๔) ซึ่งได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งสัญญาทางปกครองนี้ เป็นสัญญาที่เพิ่งเกิดขึ้นจากคำจำกัดความตามมาตรา ๓ และตามมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ได้บัญญัติไว้ว่า “พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป” ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๕๔ ก ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๒ ดังนั้น สัญญาทางปกครองจะต้องเป็นสัญญาที่คู่กรณีได้ทำขึ้นตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ เป็นต้นไป สัญญาต่าง ๆ ที่ได้ทำขึ้น

ก่อนวันดังกล่าว เป็นสัญญาทางแพ่งทั้งสิ้นซึ่งการพิจารณาถึงสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาจะต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓ ได้บัญญัติไว้ว่า “ตั้งแต่วันที่ใช้ประมวลกฎหมายนี้สืบไปให้ยกเลิกบรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่น ๆ ในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วในประมวลกฎหมายนี้ หรือซึ่งแย้งกับบทแห่งประมวลกฎหมายนี้” และอายุความซึ่งเป็นสิทธิในการฟ้องคดีของคู่กรณีในเรื่องสัญญาต่าง ๆ นั้นมีกำหนดสิบปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๓/๓๐ และอายุความนั้นไม่อาจขยายได้ตามมาตรา ๑๕๓/๑๑ ดังนั้น การที่ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่าเมื่อมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับแล้ว สัญญาต่าง ๆ ที่ได้ทำกันไว้ก่อนที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับ หากมีลักษณะตรงกับคำจำกัดความของคำว่าสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ถือว่าเป็นสัญญาทางปกครองและจะต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในอายุความตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยไม่คำนึงถึงว่าขณะนั้นอายุความหรือสิทธิเรียกร้องของคู่กรณีจะมีอยู่มากน้อยเพียงใดก็ตามไม่ว่าจะมีอยู่ ๑๐ ปี ๕ ปี ๘ ปี ๗ ปี ๖ ปี ๕ ปี ๔ ปี ๓ ปี หรือ ๒ ปี ต้องนำคดีมาฟ้องภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีทั้งนั้น หากมาฟ้องล่วงเลยภายในเวลาดังกล่าวศาลปกครองก็จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ซึ่งการที่ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นการบังคับใช้มาตรา ๓ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ย้อนหลัง ทั้ง ๆ ที่ในพระราชบัญญัตินี้ไม่มีข้อความในบทมาตราใด ๆ ที่บัญญัติว่านับแต่วันที่ใช้พระราชบัญญัตินี้แล้วบรรดาสัญญาต่าง ๆ ที่ได้ทำกันไว้ที่มีลักษณะกฎเกณฑ์ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าเป็นสัญญาทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งจะมีผลให้สัญญาทางแพ่งที่ทำไว้ก่อนนั้นเป็นสัญญาทางปกครองโดยผลของกฎหมาย ดังนั้น การที่ศาลปกครองวินิจฉัยให้มาตรา ๓ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้มีผลใช้บังคับย้อนหลัง เป็นการขัดกับหลักกฎหมายที่ว่ากฎหมายไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง เว้นแต่ในพระราชบัญญัตินั้น ๆ เองได้บัญญัติไว้ให้พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับย้อนหลังได้ ซึ่งการที่ศาลปกครองได้วินิจฉัยให้สัญญาทางแพ่งซึ่งได้ทำไว้ก่อนมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองจำนวนหลายสัญญาเป็นสัญญาทางปกครองโดยผลของการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ

วิธีพิจารณาคดีปกครองดังกล่าว เป็นการวินิจฉัยโดยไม่มีกฎหมายรองรับและนอกจากนี้การที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับแล้ว สิทธิเรียกร้องของคู่สัญญาตามอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์สิ้นสุดลงในทันทีและให้อายุความหรือสิทธิในการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงเป็นการจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีของคู่สัญญา ดังนั้น มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ เพราะพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ได้มีมาตราใดบัญญัติไว้ว่าการจำกัดสิทธิของบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ได้รับอำนาจจากมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ

ส่วนกรณีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับ “สัญญาทางปกครอง” ได้แยกบทบัญญัติไว้โดยเฉพาะในมาตรา ๕ (๔) แยกออกจากมาตรา ๕ (๑) (๒) (๓) (๕) หมายความว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองไม่รวมถือว่าเป็นการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ (๑) (๒) (๓) (๕) นอกจากนี้แล้วเมื่อพิจารณาลักษณะแห่งคดีแล้วเห็นได้ว่า การกระทำหรือการละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแตกต่างจาก “สัญญาทางปกครอง” กล่าวคือ การกระทำหรือการละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ก่อน ส่วน “สัญญาทางปกครอง” เป็นกรณีการแสดงเจตนามุ่งประสงค์ในการทำนิติกรรมของบุคคลทั้ง ๒ ฝ่าย ที่ประสงค์จะผูกนิติสัมพันธ์กัน ด้วยเหตุนี้การกระทำหรือการละเว้นการกระทำทางปกครองตามกฎหมายบัญญัติไว้จึงแยกจาก “สัญญาทางปกครอง”

ดังนั้น เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๖ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่วางกรอบอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองแล้วเห็นได้ว่า มาตรา ๒๗๖ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับ “สัญญาทางปกครอง” แต่อย่างใด ดังนั้น การบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับ “สัญญาทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ (๔) จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๖ ดังนั้น บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖



การที่ศาลปกครองนำระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ มาใช้บังคับกับสัญญาที่เกิดขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยที่สัญญาดังกล่าว โดยผลทางกฎหมายแล้วไม่มีสภาพเป็นสัญญาทางปกครอง จึงเป็นการจำกัดสิทธิการนับอายุความแห่งสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่จะนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลและก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐในฐานะคู่สัญญา ตามที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาแล้วและคดีที่ค้างพิจารณาอยู่ในศาลปกครองเฉพาะคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการในฐานะผู้รับมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครอง เฉพาะคดีสัญญารับทุนเพื่อศึกษาต่อ สัญญาสัมปทานและสัญญาก่อสร้าง มีจำนวนร้อยสามสิบล้านบาทเศษ”

(๓) ตามคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี (กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ) คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองสงขลาที่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง และความเห็นของนายจิระ พรรณราย พนักงานอัยการสำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด ผู้ทำคำวินิจฉัยพิจารณาแล้วเห็นว่า ความเห็นของทั้ง ๒ กรณีดังกล่าวมีสาระสำคัญเพียงแต่กล่าวอ้างว่า การที่ศาลปกครองนำบทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีนั้นเป็นการที่ศาลปกครองใช้บทบัญญัติดังกล่าวย้อนหลังกับสัญญาซึ่งเกิดก่อนการมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ ใช้บังคับ เป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังเพราะสัญญาต่าง ๆ ตามคำร้องทั้งสิบแปดคำร้องเป็นสัญญาที่เกิดขึ้นในขณะที่ใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บังคับ จึงต้องถืออายุความฟ้องคดีภายในสิบปีตามมาตรา ๑๕๓/๓๐ การที่ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่าเมื่อมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับแล้ว สัญญาต่าง ๆ ที่ได้ทำกันไว้ก่อนที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองหรือวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับหากมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็ต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในอายุความตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังที่เป็นผลให้สัญญาทางแพ่งที่ทำไว้ก่อนเป็นสัญญาทางปกครองเป็นการขัดกับหลักกฎหมายที่ว่า กฎหมายไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลังและเป็นการวินิจฉัยคดีโดยไม่มีกฎหมายรองรับ เพราะจะทำให้สิทธิเรียกร้องของคู่สัญญาตามอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์สิ้นสุดลงทันที และต้องใช้อายุความหรือสิทธิในการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงเป็นการ

จำกัดสิทธิในการฟ้องคดีของคู่สัญญา ดังนั้น มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หลายมาตรา ดังกล่าวข้างต้น

เห็นว่า ตามคำร้องของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และนิติบุคคล ที่เป็นหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ได้กล่าวอ้างว่าผู้ฟ้องคดีเป็นคู่สัญญาหรือทำสัญญาจ้างเหมาก่อสร้าง สัญญาสัมปทานการทำป่าไม้ สัญญาใช้ทุนการศึกษากับเอกชน ต่อมาเอกชนคู่สัญญาได้ปฏิบัติผิดสัญญา ผู้ฟ้องคดีบอกเลิกสัญญาแล้วและเรียกให้คู่สัญญาอีกฝ่ายใช้ค่าเสียหายตามลักษณะของมูลหนี้ในสัญญา พร้อมทั้งดอกเบี้ยคู่สัญญาอีกฝ่ายปฏิเสธ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ฟ้องคู่สัญญาว่าปฏิบัติผิดสัญญาและขอให้ใช้ ค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยโดยนำคดีมาฟ้องยังศาลปกครอง

บรรดาคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีตามคำร้องในคำวินิจฉัยนี้ นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร และศาลอื่น ๆ ได้วินิจฉัย ชี้ขาดคดีบางเรื่องว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จึงสามารถนำมาเทียบเคียงได้กับคดี ตามคำร้องทั้งสิบแปดคำร้องของคดีนี้ได้ว่าเป็นสัญญาทางปกครองเช่นเดียวกัน จึงเป็นที่ยุติว่าข้อพิพาท ตามสัญญาต่าง ๆ ที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ และ มาตรา ๕ (๔)

ผู้ฟ้องคดีทุกคำร้องได้อ้างว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญาไปยังคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งแล้ว และบอกกล่าวให้ใช้ค่าเสียหายแล้ว ปัญหาที่ว่า การบอกเลิกสัญญาทางปกครองต้องกระทำต่อคู่กรณี ที่เป็นฝ่ายผิดสัญญาอย่างไร คู่สัญญาที่ไม่ผิดสัญญามีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายได้เพียงใดนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองไม่ได้บัญญัติไว้ จึงต้องวินิจฉัยเทียบเคียง โดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการเลิกสัญญาตามที่บัญญัติไว้ใน หมวด ๔ ตั้งแต่มาตรา ๓๘๖ ถึงมาตรา ๓๘๓ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการทำ สัญญา ซึ่งมีข้อวินิจฉัยดังต่อไปนี้

(๘) มาตรา ๓๘๖ บัญญัติว่า “ถ้าคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งมีสิทธิเลิกสัญญาโดยข้อสัญญาหรือ โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การเลิกสัญญาเช่นนั้นย่อมทำได้ด้วยแสดงเจตนาแก่อีกฝ่ายหนึ่ง

แสดงเจตนาดังกล่าวมาในวรรคก่อนนั้น ท่านว่าหาอาจจะถอนได้ไม่”

มาตรา ๓๘๖ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลิกสัญญาของกลุ่มสัญญาฝ่ายที่มีผิดสัญญา โดยมีข้อจำกัดทางกฎหมาย ๒ ประการคือ

(๑) สิทธิเลิกสัญญาจะกระทำได้โดยมีข้อตกลงในสัญญาหรือ

(๒) การเลิกสัญญาจะกระทำได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เท่านั้น

การเลิกสัญญาโดยกลุ่มสัญญาฝ่ายหนึ่งผิดสัญญาเป็นเรื่องการไม่ชำระหนี้ ซึ่งหาทำให้สัญญาเลิกกันไปเองได้ไม่ การเลิกสัญญาต้องแสดงเจตนาเลิกตามมาตรา ๓๘๖ ดังกล่าวข้างต้น และการบอกเลิกสัญญาต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๘๗ มาตรา ๓๘๘ มาตรา ๓๘๙ โดยมีบทบัญญัติดังต่อไปนี้

มาตรา ๓๘๗ บัญญัติว่า “ถ้ากลุ่มสัญญาฝ่ายหนึ่งไม่ชำระหนี้ อีกฝ่ายหนึ่งจะกำหนดระยะเวลาพอสมควร แล้วบอกกล่าวให้ฝ่ายนั้นชำระหนี้ภายในระยษะเวลานั้นก็ได้ ถ้าและฝ่ายนั้นไม่ชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ชำระ อีกฝ่ายหนึ่งจะเลิกสัญญาเสียก็ได้”

มาตรา ๓๘๘ บัญญัติว่า “ถ้าวัตถุประสงค์แห่งสัญญานั้น ว่าโดยสภาพหรือโดยเจตนาที่คู่สัญญาได้แสดงไว้ จะเป็นผลสำเร็จได้ก็แต่ด้วยการชำระหนี้ ณ เวลาที่กำหนดก็ดี หรือภายในระยะเวลาอันใดอันหนึ่งซึ่งกำหนดไว้ก็ดี และกำหนดเวลาหรือระยะเวลาอันใดล่วงพ้นไปโดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมิได้ชำระหนี้ชำระ ท่านว่าอีกฝ่ายหนึ่งจะเลิกสัญญานั้นเสียก็ได้ มิพักต้องบอกกล่าวดังว่าไว้ในมาตราก่อนนั้นเลย”

มาตรา ๓๘๙ บัญญัติว่า “ถ้าการชำระหนี้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนกลายเป็นพ้นวิสัยเพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งอันจะโทษลูกหนี้ได้ชำระ เจ้าหนี้จะเลิกสัญญานั้นเสียก็ได้”

ป.พ.พ. ทั้งสามมาตราดังกล่าวได้บัญญัติหลักการสำคัญของการเลิกสัญญาโดยมีรายละเอียดพอสังเขปดังนี้

#### (๑) การเลิกสัญญาโดยข้อตกลงในสัญญา

สิทธิเลิกสัญญาโดยข้อตกลงในสัญญานั้นเป็นบทบัญญัติที่รองรับความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนาของกลุ่มสัญญาว่า คู่สัญญาจะระบุว่า กรณีอย่างไรจึงให้มีสิทธิเลิกสัญญากันอย่างไรก็ได้ ครอบคลุมที่ข้อตกลงดังกล่าวไม่ต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมาย หรือไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

การใช้สิทธิเลิกสัญญาโดยข้อตกลงในสัญญานั้น การที่คู่สัญญาจะเลิกสัญญาโดยอาศัยข้อสัญญาที่ทำกันไว้หรือไม่ ต้องดูจากข้อสัญญาที่เขียนไว้ในสัญญาว่า กรณีใดบ้างที่จะให้สิทธิเลิกสัญญากันได้ ตัวอย่างของการบอกเลิกสัญญาโดยอาศัยข้อตกลงสัญญาก็เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๐๖/๒๕๑๓ สัญญาเช่าระบุงการผิดสัญญาเช่าไว้หลายประการ ทั้งกรณีผิดสัญญาเช่าข้อหนึ่งข้อใดก็ยินยอมให้ผู้ให้เช่าบอกเลิกสัญญาได้เมื่อผู้เช่าผิดนัดชำระค่าเช่า ผู้ให้เช่าก็บอกเลิกสัญญาได้โดยไม่ต้องปฏิบัติตาม ป.พ.พ. มาตรา ๕๖๐

หากในสัญญาได้มีข้อตกลงให้สิทธิเลิกสัญญาแล้ว ต่อมาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดผิดสัญญา ซึ่งเป็นเหตุให้อีกฝ่ายหนึ่งมีสิทธิเลิกสัญญาได้ แต่ถ้าหากว่าฝ่ายนั้นไม่ใช้สิทธิเลิกสัญญาและประสงค์จะบังคับชำระหนี้ตามปกติก็สามารถทำได้เช่นเดียวกัน

(๒) การเลิกสัญญาโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

นอกจากจะใช้สิทธิเลิกสัญญาตามที่กำหนดไว้ในข้อสัญญาแล้ว คู่สัญญาอาจจะเลิกสัญญาโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายก็ได้ ซึ่งในกรณีนี้กฎหมายจะกำหนดว่ากรณีใดบ้างที่จะให้สิทธิเลิกสัญญาได้บ้าง

สิทธิในการเลิกสัญญาโดยบทบัญญัติของกฎหมายจะบัญญัติไว้ทั้งในเอกเทศสัญญาเช่น มาตรา ๔๖๖ มาตรา ๕๔๘ มาตรา ๕๕๖ เป็นต้น และมีบัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยสัญญาตั้งแต่ใน มาตรา ๓๘๖ ถึงมาตรา ๓๙๔

การเลิกสัญญาโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตั้งแต่มาตรา ๓๘๖ ถึงมาตรา ๓๙๔ แยกออกได้เป็น ๒ กรณีคือ

(๑) เลิกสัญญาในกรณีลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ ตามมาตรา ๓๘๗ และมาตรา ๓๘๘ และ

(๒) เลิกสัญญาในกรณีการชำระหนี้กลายเป็นพ้นวิสัย ตามมาตรา ๓๘๙

การเลิกสัญญาในกรณีลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ ตามมาตรา ๓๘๗ และมาตรา ๓๘๘ โดยตามมาตรา ๓๘๗ เป็นกรณีต้องบอกกล่าวก่อนบอกเลิกสัญญา และมาตรา ๓๘๘ เป็นกรณีที่ไม่ต้องบอกกล่าวก่อนบอกเลิกสัญญา

โดยหลักแล้ว การที่ฝ่ายหนึ่งไม่ชำระหนี้ นั้นไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่อีกฝ่ายหนึ่ง ในการที่จะบอกเลิกสัญญาได้ทันที ฝ่ายที่ไม่ผิดสัญญาต้องกำหนดเวลาพอสมควรแล้วบอกกล่าวให้ฝ่ายที่ไม่ชำระหนี้ทำการชำระหนี้ภายในกำหนดเวลาดังกล่าวเสียก่อน ถ้าและฝ่ายนั้นไม่ชำระหนี้ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ฝ่ายที่ไม่ผิดสัญญาจึงจะมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ตามมาตรา ๓๘๗ หากฝ่ายที่ไม่ผิดสัญญาทำการบอกเลิกสัญญาโดยไม่บอกกล่าวให้เวลาชำระหนี้ก่อนถือว่าเป็นการบอกเลิกสัญญาโดยไม่มีสิทธิเลิก ผลก็คือสัญญายังไม่เลิก

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๖๗๘/๒๕๒๘ โจทก์จำเลยตกลงขยายกำหนดเวลาก่อสร้างออกไป แต่มิได้ตกลงว่านานเท่าใด โจทก์จะถือว่าจำเลยผิดสัญญาและบอกเลิกสัญญาได้ก็ต่อเมื่อได้กำหนดเวลาพอสมควรบอกกล่าวให้จำเลยก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายในกำหนดนั้นแล้ว และจำเลยไม่ปฏิบัติตามการที่ โจทก์บอกกล่าวเตือนด้วยวาจาและมีหนังสือเตือนจำเลยอีกเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๒๐ แจ้งให้ รีบเร่งดำเนินงานก่อสร้างให้เสร็จโดยด่วนที่สุดเท่านั้น หาได้กำหนดว่าให้ทำการให้แล้วเสร็จเมื่อใดไม่ แม้จำเลยยังก่อสร้างไม่แล้วเสร็จจนถึงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๒๐ อันเป็นวันที่โจทก์บอกเลิกสัญญา จำเลยก็ยังหาผิดสัญญาไม่ โจทก์ไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าปรับ ค่าเสียหาย

ในหนังสือบอกกล่าวกำหนดเวลาให้ฝ่ายที่ไม่ชำระหนี้ทำการชำระหนี้ นั้น ฝ่ายที่บอกกล่าว อาจระบุข้อความลงไปเลยว่า ถ้าฝ่ายที่ได้รับคำบอกกล่าวให้ชำระหนี้ไม่ทำการชำระหนี้ภายในกำหนดเวลาที่บอกกล่าว ให้ถือว่าสัญญาเป็นอันเลิกกัน กรณีดังกล่าวหากฝ่ายที่ได้รับคำบอกกล่าวเตือนให้ชำระหนี้ ไม่ทำการชำระหนี้ภายในกำหนดถือว่าสัญญาเป็นอันยกเลิก โดยฝ่ายที่เตือนให้ชำระหนี้ไม่จำเป็นต้อง แสดงเจตนาบอกเลิกสัญญาอีกครั้งหนึ่ง เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๓๓๑/๒๕๒๒ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า สัญญามีได้กำหนดวันชำระเงิน เจ้าหนี้บอกกล่าวให้ลูกหนี้ชำระเงินมาชำระภายใน ๓ วันนับแต่วันรับหนังสือ หากพ้นกำหนดจะถือเป็น การถอนคำมั่น เป็นการกำหนดเวลาชำระหนี้และบอกเลิกสัญญาเมื่อพ้นกำหนดด้วย

หลักโดยทั่วไปตามมาตรา ๓๘๗ นั้น จะต้องมีการบอกกล่าวเสียก่อน จึงจะบอกเลิกสัญญาได้ ซึ่งหลักดังกล่าวนี้จะไม่ใช่บังคับหากวัตถุประสงค์แห่งสัญญานั้น

๑. โดยสภาพของสัญญา หรือ

๒. โดยเจตนาของคู่สัญญา

จะเป็นผลสำเร็จได้ก็แต่ด้วยการชำระหนี้ ณ เวลาที่กำหนดหรือภายในระยะเวลาซึ่งกำหนดไว้ กรณีดังกล่าวหากฝ่ายหนึ่งไม่ทำการชำระภายในกำหนดเวลาดังกล่าวอีกฝ่ายหนึ่งมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ โดยไม่ต้องบอกกล่าวเตือนให้ชำระหนี้ก่อน

มาตรา ๓๘๗ นั้น แตกต่างกับกรณีตามมาตรา ๓๘๘ ตรงที่ว่า กรณีตามมาตรา ๓๘๗ นั้น โดยสภาพของสัญญาหรือโดยเจตนาของคู่สัญญากำหนดเวลาหรือเงื่อนไขในการชำระหนี้ไม่ใช่ สำคัญแต่กรณีตามมาตรา ๓๘๘ นี้โดยสภาพของสัญญาหรือโดยเจตนาของคู่สัญญา กำหนดเวลา หรือเงื่อนไขในการชำระหนี้เป็นสาระสำคัญของสัญญา

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๕/๒๕๒๕ จำเลยว่าจ้างโจทก์สร้างบ้าน เมื่อสัญญาว่าจ้างไม่ได้กำหนดระยะเวลาก่อสร้างไว้ชัดเจนและจำเลยเห็นว่า หากโจทก์ทำการก่อสร้างต่อไปจะเกิดความเสียหายเพราะงานล่าช้ามาก จำเลยจะบอกเลิกสัญญาได้ก็ต้องบอกกล่าวกำหนดเวลาพอสมควรให้โจทก์ปฏิบัติเสียก่อนตาม ป.พ.พ. มาตรา ๓๘๗ เมื่อจำเลยมิได้ทำเช่นนั้น จึงบอกเลิกสัญญาด้วยเหตุดังกล่าวไม่ได้ การที่โจทก์ขอทำการก่อสร้างต่อไปและจำเลยไม่ยอม จะถือว่าโจทก์เป็นฝ่ายผิดสัญญาไม่ได้ แต่เป็นเรื่องจำเลยใช้สิทธิเลิกสัญญาโดยไม่ชอบและถือว่าจำเลยเป็นฝ่ายผิดสัญญาเอง จำเลยจึงต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนให้โจทก์เพื่อความเสียหายใดๆ อันเกิดแต่การเลิกสัญญานั้นตาม ป.พ.พ. มาตรา ๖๐๕

ตามมาตรา ๓๘๘ นี้เป็นเรื่องระยะเวลาเป็นสาระสำคัญ ซึ่งถ้าหากเลยระยะเวลาที่กำหนดไว้แล้วก็สามารถบอกเลิกสัญญาได้ทันที โดยไม่ต้องบอกกล่าวตามมาตรา ๓๘๗

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๔/๒๕๓๒ สัญญาซื้อขายเครื่องปรับอากาศที่กำหนดให้โจทก์ผู้ซื้อเตรียมสถานที่สำหรับการติดตั้งเดินสายไฟฟ้า และติดตั้งสำหรับเครื่องปรับอากาศให้แก่จำเลยผู้ขายยอมเป็นสัญญาที่ถือเอากำหนดเวลาและวิธีการส่งมอบเป็นข้อสาระสำคัญ เมื่อถึงกำหนดส่งมอบตามสัญญาโจทก์ไม่มีโรงแรมให้จำเลยเข้าติดตั้งส่งมอบเครื่องปรับอากาศเป็นกรณีที่โจทก์ละเลยไม่รับชำระหนี้จากจำเลยโจทก์จึงเป็นฝ่ายผิดสัญญา จำเลยมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้โดยมิพักต้องบอกกล่าวตาม ป.พ.พ. มาตรา ๓๘๘ และมีสิทธิรับเงินมัดจำตามมาตรา ๓๗๘ (๒)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๒๗ - ๒๔๒๘/๒๕๓๐ ข้อเท็จจริงมีว่า จำเลยว่าจ้างโจทก์ให้ทำการก่อสร้างโดยสัญญามีกำหนดเวลาก่อสร้างให้แล้วเสร็จเป็นงวดไว้แน่นอน (เป็นกรณีตามมาตรา ๓๘๘) และกำหนดเบี้ยปรับไว้เป็นรายวันในกรณีผิดสัญญา แต่ตามที่ปฏิบัติต่อกันเมื่อโจทก์ก่อสร้างล่วงเลยเวลาที่กำหนด จำเลยก็ยอมรับเอาผลงานและชำระเงินตลอดมา ไม่ได้มีการทักท้วงหรือปรับตามสัญญา แสดงว่าคู่สัญญามีได้มีเจตนาถือเอากำหนดเวลาก่อสร้างเป็นสาระสำคัญ แม้โจทก์จะผิดสัญญาในข้อนี้ จำเลยต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๘๗ เสียก่อน (กล่าวคือ ต้องกำหนดเวลาเตือนให้โจทก์ทำการชำระหนี้ภายในเวลาที่กำหนด) จึงจะมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ ความชำระครบพร้อมของการก่อสร้างงวดที่ได้รับมอบงานไปแล้ว จำเลยได้แต่เรียกค่าเสียหายตามมาตรา ๖๐๐ จะยกมาเป็นเหตุบอกเลิกสัญญาไม่ได้

(๓) การเลิกสัญญาในกรณีการชำระหนี้ตกเป็นพ้นวิสัย (ตามมาตรา ๓๘๕)

มาตรา ๓๘๕ เป็นกรณีการชำระหนี้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนกลายเป็นพ้นวิสัยเพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งอันจะโทษถูกหนี้ได้ มาตรา ๓๘๕ นี้ควรดูประกอบกับมาตรา ๒๑๘

มาตรา ๓๘๕ บัญญัติว่า “ถ้าการชำระหนี้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนกลายเป็นพ้นวิสัยเพราะเหตุ  
อย่างใดอย่างหนึ่งอันจะโทษลูกหนี้ได้ไซ้ เจ้าหนี้จะเลิกสัญญาเสียก็ได้”

จากมาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๓๘๕ นั้น พอสรุปได้ว่า หากการชำระหนี้กลายเป็นพ้นวิสัย  
เพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งอันจะโทษลูกหนี้ได้แล้ว เจ้าหนี้มีสิทธิ ๒ ประการ

(๑) มีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายใด ๆ อันเกิดแต่การไม่ชำระหนี้  
นั้นตามมาตรา ๒๑๘

(๒) มีสิทธิเลิกสัญญาได้ตามมาตรา ๓๘๕

แต่หากการชำระหนี้กลายเป็นพ้นวิสัยเพราะจะโทษลูกหนี้ไม่ได้ ลูกหนี้ก็หลุดพ้นจาก  
การชำระหนี้ตามมาตรา ๒๑๕ ซึ่งในกรณีนี้เจ้าหนี้ไม่มีสิทธิเลิกสัญญา แต่ไม่ต้องชำระหนี้ตอบแทน  
(ดูมาตรา ๓๗๒ วรรคแรก) กรณีนี้สัญญายังไม่เลิกเพียงแต่ไม่มีผลบังคับตามกฎหมายกันอีกต่อไป  
เพราะต่างฝ่ายต่างไม่มีหนี้ตามกฎหมายที่จะต้องชำระแก่กันอีก

กรณีตามมาตรา ๓๘๕ นั้น แม้การชำระหนี้จะกลายเป็นพ้นวิสัยแต่เพียงบางส่วนโดยความผิด  
ของลูกหนี้ และส่วนที่ยังเป็นวิสัยจะทำได้นั้นจะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหนี้ เจ้าหนี้ก็ยังมีสิทธิเลิกสัญญาได้  
และในกรณีที่การชำระหนี้กลายเป็นพ้นวิสัยแต่เพียงบางส่วนเพราะความผิดของลูกหนี้ แม้การชำระหนี้  
ตามสัญญาบางส่วนยังเป็นประโยชน์แก่เจ้าหนี้ก็บังคับให้เจ้าหนี้รับชำระหนี้ไม่ได้ การจะบังคับให้  
เจ้าหนี้รับชำระหนี้แต่เพียงบางส่วนที่จะบังคับได้ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง นั้น คงใช้บังคับเฉพาะ  
การชำระหนี้เป็นอย่างอื่นที่ไม่ใช่การชำระหนี้ตามสัญญา เช่น หนี้ละเมิด ตัวอย่างเช่น แดงขโมยรถยนต์  
ของดำไปขับชนกับกำแพงเสียหายบางส่วนซึ่งการคืนรถยนต์ส่วนที่เหลือยังเป็นประโยชน์แก่ดำเจ้าหนี้  
กรณีนี้ดำต้องยอมรับคืนรถยนต์ส่วนที่เหลือ ในส่วนที่ยังเป็นประโยชน์ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๐๕/๒๔๕๓ สัญญาซื้อขายที่ดินกับห้องแถวที่ปลูกอยู่ในที่ดินนั้น  
วัตถุประสงค์ส่วนใหญ่ของการซื้อขายที่ดิน ก่อนถึงกำหนดวันโอนไฟไหม้ห้องแถวเสียหายหมด  
(โดยจะโทษลูกหนี้ผู้ขายไม่ได้) กรณีดังกล่าวผู้ซื้อจะใช้สิทธิขอเลิกสัญญาตามมาตรา ๓๘๕ ไม่ได้  
เพราะการที่ไฟไหม้ห้องแถวไม่ใช่เหตุที่จะโทษลูกหนี้ได้ ศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า ผู้ซื้อมีสิทธิแต่จะขอให้  
ลดราคาซื้อขายตามราคาของห้องแถวที่ถูกไฟไหม้เท่านั้น

กรณีตามคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้ไม่เข้ากรณีตามมาตรา ๓๘๕ เพราะการที่ไฟไหม้ห้องแถวไม่ใช่ความผิดของลูกหนี้ผู้ชาย นอกจากนี้ไม่มีประเด็นในคดีว่าการบังคับให้ผู้ซื้อที่ดินและห้องแถวรับซื้อแต่ที่ดิน (โดยลดราคาซื้อขายลงบางส่วน) จะเป็นการขัดหลักในมาตรา ๓๒๐ หรือไม่

การเลิกสัญญาคู่กรณีต้องมีสิทธิตามมาตรา ๓๘๖ มิใช่ใช้สิทธิเลิกสัญญาตามใจชอบ เว้นแต่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งจะตกลงเลิกสัญญาด้วย

การเลิกสัญญาตามมาตรา ๓๘๖ มีผลตามมาตรา ๓๕๑ คือ เมื่อคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งใช้สิทธิเลิกสัญญาแล้ว คู่สัญญาอีกฝ่ายจำเป็นต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งได้กลับคืนสู่สถานะเดิมที่เป็นอยู่เดิมแต่ทั้งนี้จะเป็นที่เสื่อมเสียแก่บุคคลภายนอกหาได้ไม่

มาตรานี้บัญญัติให้การเป็นหนี้ที่คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจะต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งกลับคืนสู่ฐานะเดิม

ผลของการกลับคืนสู่สถานะเดิมเนื่องจากการบอกเลิกสัญญาต้องบังคับตามมาตรา ๓๕๑ มาตรา ๓๕๒ การเลิกสัญญาทำให้เกิดหน้าที่ต้องชำระหนี้ตอบแทนเพื่อให้อีกฝ่ายหนึ่งกลับคืนสู่สถานะเดิม ทั้งนี้เพื่อให้ได้ผลเป็นการกลับคืนสู่สภาพเดิมเหมือนว่าไม่ได้มีสัญญาต่อกัน เมื่อใช้สิทธิเลิกสัญญาแล้วจะทำให้เกิดสิทธิเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนกันได้สถานใดเพียงใดต้องไปว่ากันตามมาตรา ๒๑๘

มาตรา ๒๑๘ บัญญัติว่า ถ้าการชำระหนี้กลายเป็นพันวิสัยจะทำได้เพราะพฤติการณ์ อันใดอันหนึ่งซึ่งลูกหนี้จะต้องรับผิดชอบไซ้ ท่านว่าลูกหนี้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าหนี้เพื่อค่าเสียหายอย่างใด ๆ อันเกิดจากการไม่ชำระหนี้

กรณีที่ต่างฝ่ายต่างสมัครใจเลิกสัญญา สัญญาไม่มีผลบังคับกันต่อไป คู่สัญญาต้องกลับคืนสู่สถานะเดิม ตามบทบัญญัติในมาตรา ๓๕๑ แห่ง ป.พ.พ.

(๕) เห็นว่าปัญหาการใช้สิทธิเลิกสัญญาและเรียกค่าเสียหายของคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลหรือเอกชนที่อ้างว่า อีกฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายผิดสัญญานั้น มีปัญหาและเงื่อนไขต่าง ๆ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หลายประการ ดังวินิจฉัยข้างต้น เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักการเลิกสัญญาและเรียกค่าเสียหายไว้ เช่นเดียวกับบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ตามคำร้องทั้งสิบแปดคำร้องของคดีนี้ปรากฏว่า เป็นการฟ้องคดีที่ผู้ฟ้องคดีฝ่ายหนึ่งอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นฝ่ายผิดสัญญา และเรียกค่าเสียหาย และคดีทั้งสิบแปดคำร้องเป็นการฟ้องคดีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องทางกฎหมายมหาชน ไม่อาจใช้



กระบวนการพิจารณาตามปกติเช่นเดียวกับคดีพิสดังกล่าวมาตรา ๕๑ จึงกำหนดอายุความฟ้องร้องในคดีนี้มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองไว้ในบทมาตราดังกล่าวไว้ว่า “การฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๔) (การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี”

วลีที่ว่า “ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี” และ วลีที่ว่า “แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี” เป็นกรณีกฎหมายกำหนดอายุความอย่างสั้น และอายุความอย่างยาวสำหรับการฟ้องคดีที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองไว้ แตกต่างจากบทบัญญัติใน ป.พ.พ. มาตรา ๑๕๓/๓๐ ซึ่งฝ่ายผู้ฟ้องคดีอ้างว่า บรรดาคดีตามคำร้องทั้งสิบแปดคำร้องต้องถืออายุความตามมาตรา ๑๕๓/๓๐ คือมีกำหนดอายุความ ๑๐ ปี จึงมีปัญหาต่อไปว่าศาลปกครองจะใช้อายุความตามมาตรา ๕๑ หรือตาม ป.พ.พ. มาตรา ๑๕๓/๓๐ บังคับแก่คดีตามคำร้องทั้งสิบแปดคำร้อง

ผู้ทำคำวินิจฉัยพิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลปกครองกลาง ศาลปกครองสงขลา และศาลปกครองสูงสุด มิได้วินิจฉัยถึงการใช้สิทธิเลิกสัญญาและเรียกค่าเสียหายไว้ในคำวินิจฉัยไม่รับคำฟ้องว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่ และกรณีมิใช่อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยว่าการใช้สิทธิเลิกสัญญาและเรียกค่าเสียหายของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบแปดคำร้องถูกต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ใน ป.พ.พ. ดังกล่าวข้างต้นแล้วหรือไม่ เพราะศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัย

ปัญหาที่จะวินิจฉัยให้คดีนี้ จึงมีเพียงว่า การที่ศาลปกครองใช้มาตรา ๕๑ ว่าเป็นเหตุปฏิเสธไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบแปดคำร้อง เป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังชอบหรือไม่ และบทบัญญัติมาตรา ๕๑ วรรคสอง มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ หรือไม่ เท่านั้น

เห็นว่า ตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๕๔๗/๒๕๗๔ วินิจฉัยว่า

“อายุความฟ้องเรียกหนี้สินนั้น ท่านให้นับเริ่มแต่ขณะที่สิทธิเรียกร้องเกิดขึ้นเป็นต้นไป”

เห็นว่า สิทธิเรียกร้องในกรณีพิสดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นสัญญาทางปกครองหรือสัญญาทางแพ่งธรรมดาย่อมเกิดขึ้นต่อเมื่อคู่กรณีฝ่ายที่ไม่ผิดสัญญาได้ดำเนินการต่าง ๆ ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ใน

ป.พ.พ. ที่กล่าวข้างต้นแล้ว อันเป็นเหตุที่ถือว่าสิทธิเรียกร้องในการฟ้องเรียกหนี้สินเริ่มนับ การผิดสัญญาตามหลักการก็คือการไม่ชำระหนี้ การฟ้องว่าคู่กรณีฝ่ายหนึ่งผิดสัญญาและเรียกให้ใช้ค่าเสียหายก็คือ การฟ้องเรียกหนี้สิน

ดังนั้น ระยะเวลา ๑ ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้แห่งการฟ้องคดี ก็คือ ระยะเวลา ๑ ปีนับแต่วันที่คู่กรณีฝ่ายที่ไม่ผิดสัญญามีสิทธิเรียกร้องเกิดขึ้น และไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีก็คือ ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่สิทธิเรียกร้องของคู่กรณีฝ่ายที่ไม่ผิดสัญญาเกิดขึ้น ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการเกี่ยวกับอายุความการฟ้องคดีที่มีข้อพิพาททางสัญญาปกครอง แต่ต่างกับอายุความการฟ้องคดีผิดสัญญาทางแพ่งตามมาตรา ๑๕๓/๓๐

ตามข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีโดยพิจารณาจากคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และคำชี้แจงด้วยวาจาของผู้แทนอัยการสูงสุดข้างต้น มีปัญหาเกิดขึ้นคือ จะใช้กฎหมายใหม่คือ มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือกฎหมายเก่าคือ ป.พ.พ. มาตรา ๑๕๓/๓๐ บังคับแก่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่มีการฟ้องร้องไปยังศาลปกครอง ปัญหาข้อนี้มีคำพิพากษาฎีกาที่ ๕๔๗/๒๔๗๔ วินิจฉัยวางหลักการใช้กฎหมายเกี่ยวกับอายุความฟ้องคดีไว้ว่า

“อายุความฟ้องร้องเรียกหนี้สินนั้น ท่านให้นับเริ่มแต่ขณะที่สิทธิเรียกร้องเกิดขึ้นเป็นต้นไป

กำหนดอายุความเรียกดอกเบี้ยค้างส่งตามประมวลแพ่งมีเพียง ๕ ปีจัดกับอายุความในกฎหมายเก่าดังนี้ ท่านให้ใช้กฎหมายใหม่เป็นบทบังคับคดี ฯ

การกำหนดอายุความเรียกดอกเบี้ยค้างส่งในกรณีที่เกิดขึ้นระหว่างเวลากระหนาบคาบเกี่ยวเมื่อใช้ประมวลแพ่งและเลิกกฎหมายเก่าดังนี้ ท่านให้กำหนดอายุความตั้งแต่วันประกาศใช้ประมวลแพ่งเป็นต้นไป เมื่อโจทก์ฟ้องคดีนับแต่วันใช้ประมวลแพ่งยังไม่ถึง ๕ ปี ทั้งนี้อายุความตามกฎหมายเก่าก็ยังไม่ถึง ๑๐ ปีไซ้ คดีไม่ขาดอายุความ ฯ

คู่เงินกันตั้งแต่ใช้กฎหมายเก่า เจ้าหนี้ฟ้องเรียกเงินเมื่อใช้ประมวลแพ่งแล้ว ดังนี้ ถ้าคดีไม่ขาดอายุความ เจ้าหนี้มีสิทธิเรียกดอกเบี้ยได้ต้นชนดอกเบี้ย ฯ”

ส่วนคำพิพากษาฎีกาที่ ๘/๒๔๗๑ ซึ่งพนักงานอัยการผู้แทนอัยการสูงสุดได้ยกขึ้นอ้างในคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น วินิจฉัยว่า

“ตามสัญญาที่มีข้อความว่า ถ้าผู้ให้กู้ต้องการเงินคืน ต้องบอกให้ผู้กู้ทราบล่วงหน้า ๑ เดือนก่อน ดังนี้ เมื่อปรากฏว่าผู้กู้ได้อพยพไปอยู่ที่อื่น ซึ่งผู้ให้กู้ไม่สามารถจะแจ้งข้อเงื่อนไขตามสัญญาให้ทราบได้แล้ว ผู้ให้กู้ฟ้องเรียกเงินคืน ได้ทีเดียว ฯ”

ผู้ให้กู้ก่อนใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดอกเบี้ยคิดค้างเท่าใดต้องใช้กฎหมายเก่าบังคับ กฎหมายใหม่ไม่มีผลย้อนหลัง ฯ”

คำพิพากษาฎีกาฉบับนี้ เป็นคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการคิดดอกเบี้ยคิดค้างกัน ซึ่งผู้ให้กู้มีสิทธิเรียกจากผู้กู้ได้เท่านั้น มิได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้อายุความฟ้องคดีเรียกดอกเบี้ยจากผู้กู้คำพิพากษาฎีกาที่ ๕๔๗/๒๕๓๔ ที่กล่าวข้างต้น คำพิพากษาฎีกาที่ผู้แทนผู้ฟ้องคดีอ้างจึงไม่ตรงกับเรื่องที่เป็นปัญหาในคดีนี้ ไม่อาจใช้เป็นบรรทัดฐานในการใช้อายุความฟ้องคดีได้

จึงเห็นว่า การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง กรณีคดีมีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องใช้อายุความการฟ้องตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาบังคับ ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองกลาง ศาลปกครองสงขลา และศาลปกครองสูงสุด ในคำวินิจฉัยส่วนนี้

(๑๐) ปัญหาต่อไปมีว่า มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ หรือไม่

ดังได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ ทั้งสองมาตรานี้บัญญัติไว้ในหมวดที่ ๑ ว่าด้วยบททั่วไป ซึ่งมีความหมายว่า การบัญญัติกฎหมายที่มีบททั่วไป เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา และรัฐธรรมนูญ บทมาตราต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในบททั่วไปย่อมต้องนำไปบังคับกับกฎหมายทุกมาตราที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนั้น ๆ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกมาตราจึงย่อมใช้บังคับภายใต้มาตรา ๔ และมาตรา ๖ ดังนั้น จึงไม่มีกรณีที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔ และมาตรา ๖ ได้

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ไม่ว่าจะโดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญโดยบัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวเกิดผลในทางปฏิบัติทั้งในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและ

การตีความหมายกฎหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างเท่าเทียมกัน แต่ไม่ได้หมายความว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้จะมีการจำกัดไม่ได้ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ที่บัญญัติว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองสามารถกระทำได้ แต่จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด กล่าวคือ ต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจในการออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการ โดยจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่ใช่บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ เป็นบทบัญญัติให้สิทธิบุคคลเข้าถึงการใช้อำนาจตุลาการของรัฐโดยเป็นบทบัญญัติให้เอกชนมีสิทธิฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานดังกล่าว สิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สิทธิดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นสิทธิที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจตุลาการของรัฐ แต่ตามคำร้องเป็นกรณีที่หน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐยื่นฟ้องบุคคลให้รับผิดชอบตามสัญญาทางปกครอง กรณีจึงเป็นการแตกต่างไปจากที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิในการฟ้องคดีไว้ตามมาตรา ๖๒

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๓๓๔ (๓) โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติแสดงให้เห็นลักษณะเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นใช้เฉพาะกับศาลปกครองโดยเฉพาะพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงเป็นบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๔) ภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยให้สิทธิในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีที่เท่าเทียมกัน แม้จะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในการฟ้องคดีโดยกำหนดให้ใช้ระยะเวลาอย่างสั้นเป็นเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิ แต่ก็เป็นการจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีเท่าที่จำเป็น และไม่ได้กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิในการฟ้องคดีเพราะสิทธิในการฟ้องคดียังคงมีอยู่ แต่เนื่องจากศาลปกครองมีกระบวนการพิจารณาคดีที่แตกต่างจากคดีทั่วไป โดยผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรืออาจต้องจ่ายเงินภาษีอากรเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่

เอกชน จึงจำเป็นต้องบัญญัติให้ใช้กระบวนการพิจารณาพิพากษาเป็นพิเศษแตกต่างกับกระบวนการพิจารณาที่ใช้กับคดีแพ่งธรรมดาตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า ก่อนจะมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ สิทธิในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต่อศาลย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยฟ้องได้ภายในอายุความสิบปีนั้น เนื่องจากกฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองและของศาลยุติธรรมที่พิจารณาคดีแพ่งโดยทั่วไปบัญญัติไว้แตกต่างกัน ทั้งประเภทของคดีและระบบการพิจารณา โดยที่การพิจารณาคดีในศาลปกครองเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายมหาชน แต่การพิจารณาคดีในศาลยุติธรรมส่วนแพ่งเป็นเรื่องของกฎหมายเอกชน ซึ่งระบบการพิจารณาในศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน ศาลจึงมีบทบาทสำคัญในการพิจารณาคดีในการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อหาข้อเท็จจริง ส่วนการพิจารณาคดีแพ่งทั่วไปนั้นใช้ระบบกล่าวหา ซึ่งเป็นภาระของคู่กรณีที่จะต้องพิสูจน์และแสวงหาพยานหลักฐานเอง การที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๔) ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีก็เพื่อประโยชน์ในการแสวงหาพยานหลักฐานทั้งพยานเอกสาร พยานบุคคลและพยานวัตถุที่นำมาแสดงต่อศาลปกครองเพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยรวดเร็วถูกต้องและเที่ยงธรรม ซึ่งหากกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีให้ช้าออกไปอาจทำให้พยานหลักฐานบางส่วนขาดหายไป ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่า การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ และการฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้วถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ อีกทั้งบทบัญญัติของมาตรา ๕๑ ไม่ได้มุ่งหมายจะใช้บังคับกับกรณีหนึ่งกรณีใดหรือแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะเจาะจง แต่เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒

นายปรีชา เถลิมนิชย์  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ