

คำวินิจฉัยของ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๕ - ๘๒/๒๕๕๗

วันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดี รวมถึงแปลคำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒

กรณีตามคำร้อง ๑๘ คำร้อง มีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็นอย่างเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน

คำร้องที่ ๑ ข้อเท็จจริงได้ความว่า กรมสามัญศึกษา ผู้ฟ้องคดีได้ว่าจ้างให้บริษัท โปร-เทค ซีวิล แอนด์ ดีไซน์ จำกัด ผู้ถูกฟ้องคดี ก่อสร้างอาคารเรียนจำนวนหนึ่งหลัง ณ โรงเรียนราชมนิรั้งศฤง์ ตำบลนาประดู่ อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี ในวงเงิน ๑๐,๕๓๗,๐๐๐ บาท โดยกำหนดจ่ายค่าจ้างเป็นงวด ๆ จำนวนเจ็ดงวด เริ่มทำงานภายในวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ และกำหนดเวลาแล้วเสร็จภายในวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ และผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติให้ขยายเวลาสัญญาก่อสร้างออกไปอีกสองร้อยสี่สิบวันนับจากวันสิ้นสุดสัญญาเดิม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามสัญญา ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีไม่นำสัญญาค่าประกันการปฏิบัติตามสัญญามอบให้ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการผิดสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงบอกเลิกสัญญา พร้อมกับให้ชำระค่าปรับรายวันเป็นเงิน ๑,๗๘๐,๗๕๓ บาท และค่าว่าจ้างผู้รับจ้างรายอื่นในการก่อสร้างอาคารต่อให้แล้วเสร็จเป็นเงิน ๕๕๕,๗๕๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒,๓๓๖,๕๐๓ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ชำระเงินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) ปรากฏตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๐๖/๒๕๕๖

คำร้องที่ ๒ ข้อเท็จจริงได้ความว่า การสื่อสารแห่งประเทศไทย ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด หนองกุ้งศรีพัฒนา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนางสาวสุมาลี แคนหนอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อสร้างอาคารที่ทำการไปรษณีย์นิคมพัฒนา ตำบลมาบข่า กิ่งอำเภอนิคมพัฒนา จังหวัดระยอง ค่าจ้างก่อสร้างเป็นเงิน ๕๖๗,๖๐๐ บาท กำหนดเสร็จภายในวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ต่อมาบุคคลทั้งสองผิดสัญญา จึงได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๖ และวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๖ ถึง

ห้างหุ้นส่วนจำกัด หนองกุศรีพัฒนา และนางสาวสุมาลี แคนหนอง ให้ชำระค่าเสียหายภายในกำหนด แต่บุคคลทั้งสองก็มีได้ชำระจึงฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำสั่งพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสองชำระเงิน จำนวน ๔๖๗,๕๘๘.๕๓ บาท พร้อมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีนับแต่วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๒ จนถึงวันฟ้อง จำนวน ๑๓๗,๔๗๑.๕๑ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๖๐๕,๐๖๐.๐๔ บาท ปรากฏตามคดีหมายเลขคำที่ ๕๗๒/๒๕๔๖

คำร้องที่ ๓ ข้อเท็จจริงได้ความว่า กรมการขนส่งทางอากาศ ผู้ฟ้องคดีได้จ้างเหมาบริษัท สหรวมมิตรก่อสร้าง จำกัด ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างหอบังคับการบินสูง ๗ ชั้น พร้อมระบบปรับอากาศ ที่ท่าอากาศยานหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นเงิน ๑๒,๘๐๐,๐๐๐ บาท กำหนดวันแล้วเสร็จ ในวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๑ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีผิดสัญญา กรมการขนส่งทางอากาศจึงได้มีหนังสือ บอกละเมิดสัญญา ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ และคิดค่าปรับเพราะเหตุล่าช้านับแต่วันครบกำหนด แล้วเสร็จตามสัญญา ถึงวันบอกละเมิดสัญญาเป็นเวลา ๕๖ วัน วันละ ๑๒,๘๐๐ บาท เป็นเงิน ๗๑๖,๘๐๐ บาท และได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๒ แจ้งให้บริษัท สหรวมมิตรก่อสร้าง จำกัด นำค่าปรับ มาชำระภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับหนังสือแจ้งให้ชำระค่าปรับ ซึ่งบริษัท ฯ ได้รับหนังสือแจ้งให้ ชำระค่าปรับเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๒ ครบกำหนดชำระค่าปรับในวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๒ แต่ผิดนัดไม่ชำระหนี้ จึงคิดดอกเบี้ยระหว่างผิดนัดในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีนับแต่วันผิดนัดจนถึง วันฟ้อง โดยนำคดีมาฟ้องศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ปรากฏตามคดีหมายเลขคำที่ ๕๔๗/๒๕๔๖

คำร้องที่ ๔ ข้อเท็จจริงได้ความว่า กรมส่งเสริมการเกษตรได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดยะลา ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาจ้างให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด โกตาบารูก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องที่ ๑ และ นายอาแซ ดอเลาะหะวอ หุ้นส่วนผู้จัดการ ผู้ถูกฟ้องที่ ๒ ก่อสร้างอาคารฝึกอบรมและหอพักพร้อม ครุภัณฑ์ ณ ศูนย์ส่งเสริมและผลิตพันธุ์พืชสวนยะลา จังหวัดยะลา งบประมาณในการก่อสร้าง ๘,๐๕๑,๔๒๕ บาท โดยในสัญญาระบุว่า ผู้รับจ้างต้องเริ่มทำงานภายในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๓ และต้องทำงานให้เสร็จภายในวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๔ แต่บุคคลทั้งสองก่อสร้างล่าช้ากว่าที่ได้ระบุ ไว้ในสัญญากรมส่งเสริมการเกษตรจึงบอกละเมิดสัญญาและริบหลักประกันสัญญาจ้างพร้อมกับขอให้ นายอาแซ ดอเลาะหะวอ นำเงินค่าปรับ ๑,๔๑๗,๐๕๑.๖๘ บาท ชำระให้แก่ศูนย์ส่งเสริมและผลิตพันธุ์พืช

สวนยะลา ภายในวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ต่อมากรมส่งเสริมการเกษตรได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๕ แจ้งให้บุคคลทั้งสองชำระเงินค่าปรับตามสัญญาจ้างเป็นเงิน ๑,๔๑๗,๐๕๑.๖๘ บาท บุคคลทั้งสองได้รับทราบแล้วแต่เพิกเฉย กรมส่งเสริมการเกษตรจึงได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๕ ทวงถามให้บุคคลทั้งสองชำระหนี้ภายในเจ็ดวัน บุคคลทั้งสองได้รับหนังสือ เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ เมื่อครบกำหนดระยะเวลาเจ็ดวันแล้ว ยังคงเพิกเฉยกรมส่งเสริมการเกษตรจึงฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) เพื่อขอให้บุคคลทั้งสองชำระเงิน ๑,๔๑๗,๐๕๑.๖๘ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันผิดชำระหนี้จนถึงวันฟ้องเป็นเงิน ๕๔,๖๓๐.๒๕ บาท และให้บุคคลทั้งสองชำระดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปีในต้นเงินนับแต่วันฟ้องจนถึงวันชำระเสร็จ ปรากฏตามคดีหมายเลขคำที่ ๓๕๒/๒๕๔๖

คำร้องที่ ๕ ข้อเท็จจริงได้ความว่า จังหวัดนราธิวาส ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด สรรค์ชัย ก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนางสาวสุภาณี กงศาลา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อสร้างขุดลอกหนองน้ำ บ้านบูเก๊ะตา ตำบลโละจูด อำเภอแว้ง จังหวัดนราธิวาส ค่าจ้าง ๔,๖๕๗,๗๐๐ บาท โดยต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๓๕ ต่อมาบุคคลทั้งสองผิดสัญญา จังหวัดนราธิวาสจึงมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๑ แจ้งให้บุคคลทั้งสองนำเงินค่าปรับ ๔๕๑,๘๕๔.๘๓ บาท ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันรับหนังสือ ห้างหุ้นส่วนจำกัด สรรค์ชัย ได้รับหนังสือดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๑ แต่เพิกเฉย จังหวัดนราธิวาสและกรมทรัพยากรน้ำ จึงฟ้องบุคคลทั้งสองร่วมกันชำระหนี้เงิน ๔๕๑,๘๕๔.๘๓ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับตั้งแต่วันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๑ จนถึงวันฟ้องเป็นเงิน ๑๕๓,๓๕๕.๒๗ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๖๐๕,๒๑๐.๑๐ บาท และให้บุคคลทั้งสองร่วมกันชำระหนี้ดอกเบี้ยในต้นเงิน จำนวน ๔๕๑,๘๕๔.๘๓ บาท ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระหนี้เสร็จแก่จังหวัดนราธิวาสและกรมทรัพยากรน้ำ และให้บุคคลทั้งสองร่วมกันชำระค่าธรรมเนียมศาลแทนจังหวัดนราธิวาสและกรมทรัพยากรน้ำ ปรากฏตามคดีหมายเลขคำที่ ๔/๒๕๔๗

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) ตามคำร้องที่ ๑ คำร้องที่ ๔ และคำร้องที่ ๕ ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคำร้องที่ ๒ และคำร้องที่ ๓ พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีทั้งห้าคำร้องฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ

วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีทั้งห้า คำร้อง จึงยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาพร้อมกับโต้แย้ง ตามคำร้องที่ ๑ และคำร้องที่ ๓ ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ คำร้องที่ ๒ และคำร้องที่ ๕ โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ สำหรับ คำร้องที่ ๔ โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒

คำร้องที่ ๖ ข้อเท็จจริงได้ความว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญา สัมปทานทำไม้ป่าชายเลนกับนายหริม อารีเฉลิม จำนวนสองฉบับ คือ สัญญาฉบับที่ ๒๐๔/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๕ และสัญญาฉบับที่ ๑๑/๒๕๓๐ เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๓๐ มีกำหนดระยะเวลาสิบห้าปี โดยผู้รับสัมปทานต้องชำระเงินค่าเปิดป่า จำนวน ๑,๑๕๕,๐๐๐ บาท ต่อมานายหริม อารีเฉลิม ถึงแก่กรรม นางนิตยา อารีเฉลิม ในฐานะผู้จัดการมรดกของนายหริม อารีเฉลิม ผู้ถูกฟ้องคดี ได้ขอรับโอนการทำไม้ตามสัญญาสัมปทานทั้งสองฉบับจากการตรวจสอบพบว่า นายหริม อารีเฉลิม ผู้ตายมีหนี้ตามสัญญาค้างชำระ ตามสัญญาสัมปทาน ฉบับที่ ๒๐๔/๒๕๒๕ จำนวน ๒๒๒,๐๐๐ บาท และเงินค้างชำระตามสัญญาสัมปทาน ฉบับที่ ๑๑/๒๕๓๐ จำนวน ๒๓๑,๐๐๐ บาท ซึ่งจังหวัดระนองได้แจ้งให้ผู้จัดการมรดกนำเงินไปชำระตามหนังสือ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๔ ผู้จัดการมรดกได้รับหนังสือ เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๔ แต่เพิกเฉยไม่ชำระหนี้เงินจำนวนดังกล่าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงฟ้องให้นางนิตยา อารีเฉลิม ชำระเงินค่าเปิดป่าที่ค้างชำระ คือ ค่าเปิดป่า ตามสัญญาสัมปทาน ฉบับที่ ๒๐๔/๒๕๒๕ จำนวน ๒๒๒,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๔ จนถึงวันฟ้องคดีเป็นเงิน ๑๗,๒๘๘.๖๓ บาท และค่าเปิดป่า ตามสัญญาสัมปทาน ฉบับที่ ๑๑/๒๕๓๐ จำนวน ๒๓๑,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๔ จนถึงวันฟ้องคดีเป็นเงิน ๑๗,๘๘๕.๕๒ บาท รวมทั้งสิ้น ๔๘๘,๒๗๘.๑๕ บาท ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงิน ๔๘๘,๒๗๘.๑๕ บาท

และดอกเบี๋ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ในต้นเงิน ๔๕๓,๐๐๐ บาท นับแต่ถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ
ปรากฏตามคดีหมายเลขคำที่ ๕๑๔/๒๕๔๕

คำร้องที่ ๗ ข้อเท็จจริงได้ความว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทำสัญญา
สัมปทานทำไม้ป่าชายเลนกับนายเจียง นาคบรรพ์ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อมาได้โอนสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน
ไปอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ โดยฟ้องต่อ
ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน
มีกำหนดระยะเวลาสัมปทานสิบห้าปี ตามสัญญาได้กำหนดให้ผู้รับสัมปทานต้องชำระเงินค่าเปิดป่า
ต่างหากจากค่าภาคหลวงเป็นเงิน ๑,๔๐๔,๒๒๘ บาท โดยให้ชำระร้อยละยี่สิบห้าในวันที่รับสัมปทาน
ส่วนจำนวนที่เหลือให้เฉลี่ยชำระเป็นรายปีตามระยะเวลาของสัมปทาน โดยปีแรกให้ชำระเป็นเงิน
๔๒๑,๒๖๘.๔๐ บาท ส่วนปีต่อไปให้ชำระเป็นรายปีเป็นเงินปีละ ๗๐,๒๑๑.๔๐ บาท จังหวัดระนอง
จึงได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๓ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินจำนวนดังกล่าวไปชำระภายใน
๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ไม่ได้นำเงินไปชำระ จึงฟ้องผู้ถูกฟ้องคดี
ให้ชำระค่าเปิดป่าที่ค้าง ตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน จำนวน ๒๑๐,๖๓๔.๒๐ บาท พร้อมดอกเบี๋ย
ร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๔๔ จนถึงวันฟ้องจำนวน ๓๔,๕๗๔.๒๕ บาท
รวมเป็นเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้น ๒๔๕,๒๐๘.๔๕ บาท ปรากฏตาม
คดีหมายเลขคำที่ ๕๐๐/๒๕๔๖

คำร้องที่ ๘ ข้อเท็จจริงได้ความว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาต
จากรัฐบาลให้สัมปทานทำไม้ป่าชายเลน ในจังหวัดกระบี่ แก่ นายเอียง สัวบุตร จำนวน ๒ สัมปทาน
โดยสัญญาสัมปทานกำหนดให้ผู้ให้สัมปทานแบ่งพื้นที่ป่าสัมปทานออกเป็น ๑๕ แปลง ให้ผู้รับสัมปทาน
ทำไม้ได้ปีละ ๑ แปลง และผู้รับสัมปทานต้องชำระค่าภาคสำหรับไม้ที่ทำออกตามชนิดและอัตราที่กำหนด
ในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวมทั้งต้องชำระเงินเป็นรายปีเพื่อใช้จ่ายในการรังวัดเขตป่าสัมปทาน
ปรากฏว่า ผู้รับสัมปทานยังไม่ได้ชำระค่าเปิดป่าทั้งสองสัมปทานเป็นเงิน ๕๕,๑๐๖.๕๐ บาท ต่อมา
นายเอียง สัวบุตร ผู้รับสัมปทาน ได้ถึงแก่ความตาย และศาลจังหวัดกระบี่ได้มีคำสั่งตั้งให้นางเอมอร
อริยวงศ์ เป็นผู้จัดการมรดกของผู้รับสัมปทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ของผู้รับ
สัมปทาน ในหนี้ค่าเปิดป่าจำนวน ๕๕,๑๐๖.๕๐ บาท กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือทวงถาม

ให้ผู้จัดการมรดกของผู้รับสัมปทานชำระหนี้จำนวนดังกล่าว แต่ผู้จัดการมรดกเพิกเฉย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้จัดการมรดกชำระหนี้ ๕๕,๑๐๖.๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินดังกล่าวนับแต่วันฟ้องจนถึงวันชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ค่าฤชาธรรมเนียมแทนผู้ฟ้องคดีด้วย ปราบฎตามคดีหมายเลขดำที่ ๓๑๓/๒๕๔๕

คำร้องที่ ๕ ข้อเท็จจริงได้ความว่า คำร้องของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ผู้ฟ้องคดี ได้ทำสัญญาและอนุมัติให้นางสาวชิงชิง เตชะอุบล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปศึกษาชั้นปริญญาเอก ณ ประเทศสหรัฐอเมริกาด้วยทุนส่วนตัว มีกำหนด ๑ ปี โดยมีข้อตกลงว่า เมื่อนางสาวชิงชิง เตชะอุบล เสร็จการศึกษาไม่ว่าจะสำเร็จการศึกษาหรือไม่ จะต้องกลับมาเข้ารับราชการต่อไป เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า สองเท่าของระยะเวลาที่ได้รับเงินเดือนรวมทั้งเงินเพิ่ม พันตำรวจโท เจริญ พ่วงทองคำ ได้ทำสัญญา คำประกันการปฏิบัติและความรับผิดชอบตามสัญญากำหนดเวลาศึกษาจะสิ้นสุดลงในวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๓๓ แต่นางสาวชิงชิง เตชะอุบล ได้ขอขยายเวลาศึกษาต่อออกไปอีก ๖ ครั้ง ครั้งสุดท้ายได้ขอขยายเวลา ศึกษาต่อถึงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๐ เมื่อครบกำหนดลาศึกษา นางสาวชิงชิง เตชะอุบล มิได้กลับ เข้ารับราชการต่อตามสัญญา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย โดยมีผลการสอบสวนว่า นางสาวชิงชิง เตชะอุบล กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานละทิ้งหน้าที่ราชการ ติดต่อกันคราวเดียวกันเกินกว่า ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช จึงได้มีคำสั่งปลดนางสาวชิงชิง เตชะอุบล ออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๐ จึงถือว่า นางสาวชิงชิง เตชะอุบล เป็นผู้ผิดสัญญาที่ได้ให้ไว้แก่ผู้ฟ้องคดีอื่นจะต้องรับผิดชอบใช้เงินเดือนและ เบี้ยปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตั้งแต่วันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๓๒ ถึงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๓๓ เป็นเงิน ๓๕๘,๕๖๗.๗๕ บาท พร้อมเบี้ยปรับอีกจำนวน ๑ เท่า รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๗๑๗,๑๓๕.๕๐ บาท มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ได้มีหนังสือแจ้งให้นางสาวชิงชิง เตชะอุบล และผู้คำประกัน ชดใช้เงิน ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง แต่นางสาวชิงชิง เตชะอุบล และผู้คำประกันไม่ยอมชำระ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ทวงถามให้นำเงินจำนวนดังกล่าวมาชำระ ให้แก่มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พร้อมดอกเบี้ยนับแต่วันผิดสัญญาจนถึงวันชำระเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง บุคคลทั้งสองได้รับหนังสือทวงถามเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ แล้ว แต่ยังคงเพิกเฉยไม่นำเงินดังกล่าวมาชำระ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๖ ผู้คำประกันถึงแก่ความตาย

นางเยาวลักษณ์ จิตเพ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนางสาวจำลอง พ่วงทองคำ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นทายาทโดยธรรมในฐานะผู้รับมรดก มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชจึงได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยขอให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชดใช้เงิน ๑,๒๘๕,๔๖๘.๖๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี จากต้นเงิน ๗๑๗,๑๓๕.๕๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องคดี จนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี ปรากฏตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๕๘/๒๕๔๖

คำร้องที่ ๑๐ ข้อเท็จจริงได้ความว่า นายนราวุฒิ พันธุ์ชนะ ได้ทำสัญญากับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนเพื่อลาไปศึกษาต่อภายในประเทศ ระดับปริญญาโทที่มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ วิทยาเขตสงขลา มีกำหนด ๒ ปี นับตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๓๔ สิ้นสุดวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๓๖ โดยมีนายจันทน์ แสงอำไพ เป็นผู้ค้ำประกัน โดยมีเงื่อนไขว่า เมื่อนายนราวุฒิ พันธุ์ชนะ สำเร็จการศึกษา ต้องกลับเข้าปฏิบัติราชการทันที และต้องปฏิบัติราชการต่อไปไม่น้อยกว่า ๒ เท่าของเวลาที่ลาไปศึกษา หากกลับเข้าปฏิบัติราชการไม่ครบกำหนดเวลาในสัญญา ต้องชดใช้เงินที่ได้รับระหว่างศึกษาต่อโดยลดลงตามส่วนของเวลาที่กลับเข้าปฏิบัติราชการกับเบี้ยปรับอีกหนึ่งเท่าของจำนวนเงินที่ต้องชดใช้ ต่อมาในวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๓๖ นายนราวุฒิ พันธุ์ชนะ ได้รายงานตัวเข้าปฏิบัติราชการต่อมาได้ยื่นหนังสือขอลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนอนุญาตให้ลาออกตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๓๕ เมื่อนับระยะเวลาตั้งแต่วางงานตัวเข้ารับราชการจนถึง วันลาออกจากราชการ คือ วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๓๕ มีระยะเวลาไม่ถึงสองเท่าของเวลาที่ลาศึกษาต่ออันเป็นการผิดสัญญา นายนราวุฒิ พันธุ์ชนะ จะต้องชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยปรับตามสัญญาจำนวน ๑๑๐,๕๒๖.๕๕ บาท ซึ่งในวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๓๕ นายนราวุฒิ พันธุ์ชนะ ได้ชดใช้เงินดังกล่าวจำนวน ๔๘,๕๐๗.๐๘ บาท เหลือเงินที่จะต้องชดใช้เป็นเงิน ๖๒,๐๑๙.๔๗ บาท สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ แจ้งให้นายนราวุฒิ พันธุ์ชนะ และนายจันทน์ แสงอำไพ ให้ชดใช้เงินที่เหลือซึ่งบุคคลทั้งสองได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ และวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ตามลำดับ แต่บุคคลทั้งสองเพิกเฉย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนจึงยื่นฟ้องคดีนี้ เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ อนึ่ง ผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีตามผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของกระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ แต่เนื่องจากขณะนั้น ศาลปกครองยังไม่เปิด

ทำการ กรณีจึงมีเหตุจำเป็นไม่อาจยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในระยะเวลาการฟ้องคดีได้ จึงฟ้องเป็นคดีนี้ ปรากฏตามคดีหมายเลขคำที่ ๗๓/๒๕๔๖

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคำร้องที่ ๖ คำร้องที่ ๗ และคำร้องที่ ๘ ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) ตามคำร้องที่ ๘ และคำร้องที่ ๑๐ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ให้จำหน่ายคดีออกเสียจากระบบความ

ผู้ฟ้องคดีตามคำร้องที่ ๖ คำร้องที่ ๗ และคำร้องที่ ๘ ยื่นคำร้องอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา พร้อมกับโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ สำหรับผู้ฟ้องคดีตามคำร้องที่ ๘ และคำร้องที่ ๑๐ ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา พร้อมกับโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒

คำร้องที่ ๑๑ นางสาวเบญจรักษ์ สุขขาว ได้ทำสัญญากับมหาวิทยาลัยมหิดล โดยมีนายแพทย์พงษ์ภักดี เป็นผู้ค้าประกัน

คำร้องที่ ๑๒ นายมานะ ชูบรรจง ได้ทำสัญญากับมหาวิทยาลัยมหิดล โดยมีนางเน่งน้อย ราชปรีชา เป็นผู้ค้าประกัน

คำร้องที่ ๑๓ นางสาววรรณภา เรืองศรีกำธร ได้ทำสัญญากับมหาวิทยาลัยมหิดล โดยมีนางศศิธร เรืองศรีกำธร เป็นผู้ค้าประกัน

คำร้องที่ ๑๔ นางสาวอังสนา วิภิญโญณี ได้ทำสัญญากับมหาวิทยาลัยมหิดล โดยมีนายไพโรจน์ วิภิญโญณี เป็นผู้ค้าประกัน

คำร้องที่ ๑๕ นางสาวอลิสสร วณิชกุลบดี ได้ทำสัญญากับมหาวิทยาลัยมหิดล โดยมีนายประมุข วงศ์ชนเกียรติ เป็นผู้ค้าประกัน

คำร้องที่ ๑๖ นางสาวศรัณญา รัตนแสงหิรัญ ได้ทำสัญญากับมหาวิทยาลัยมหิดล โดยมี ร้อยเอก อัทธธร บุรณากาญจน์ เป็นผู้ค้าประกัน

คำร้องที่ ๑๗ นางสาวสุรีย์พร เนตรสว่าง ได้ทำสัญญากับมหาวิทยาลัยมหิดล โดยมีนาวาตรี หรือนายอนุชาติ อินทรเสน เป็นผู้ค้ำประกัน

คำร้องที่ ๑๘ นางสาวกาญจนา วชิรนนทศิลป์ ได้ทำสัญญากับมหาวิทยาลัยมหิดล โดยมี นางพนิดา สุภาแพ่ง เป็นผู้ค้ำประกัน

สัญญาตามคำร้องที่ ๑๑ ถึงคำร้องที่ ๑๘ มีข้อความทำนองเดียวกัน โดยในสัญญาข้อ ๓ ระบุว่า ภายหลังจากที่ผู้ทำสัญญากับมหาวิทยาลัยมหิดลสำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรแล้วผู้ทำสัญญา ตกลงยินยอมจะปฏิบัติการให้เป็นไปตามคำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนักศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ ผู้สำเร็จการศึกษาไปปฏิบัติงานในส่วนราชการหรือองค์กรของรัฐบาลต่าง ๆ ทุกประการ และในกรณีที่ คณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนักศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ผู้สำเร็จการศึกษาไปปฏิบัติงานในส่วนราชการ หรือองค์กรของรัฐบาลต่าง ๆ สั่งให้ผู้ทำสัญญาเข้ารับราชการหรือทำงานผู้ทำสัญญาจะรับราชการ หรือทำงานนั้นอยู่ต่อไปเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองปี หากไม่เข้ารับราชการหรือทำงานดังกล่าว ผู้ถูกร้อง คดียินยอมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๒๕๐,๐๐๐ บาท

ต่อมาผู้ทำสัญญาได้เข้ารับการศึกษาในคณะเภสัชศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ตามโครงการ แก้ไขปัญหาการกระจายเภสัชกร เมื่อปี ๒๕๓๘ และสำเร็จการศึกษา เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๓ แต่มิได้เข้ารับราชการหรือทำงานค่าใช้จ่ายตามสัญญาดังกล่าว ผู้ทำสัญญาจึงเป็นผู้ผิดสัญญาจะต้องรับผิดชอบ ตามสัญญา รวมทั้งผู้ค้ำประกันด้วย มหาวิทยาลัยมหิดลได้ทวงถามแล้ว แต่บุคคลทั้งสองเพิกเฉย มหาวิทยาลัยมหิดลจึงยื่นฟ้องขอให้ร่วมกันหรือแทนกันชดเชยเงินพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี จากต้นเงินของแต่ละสัญญา นับถัดจากวันฟ้องคดีจนกว่าจะชำระเสร็จ ปรากฏตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒๕/๒๕๔๖ คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒๘/๒๕๔๖ คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๓๐/๒๕๔๖ คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒๔/๒๕๔๖ คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒๖/๒๕๔๖ คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๓๔/๒๕๔๖ คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๓๒/๒๕๔๖ คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒๗/๒๕๔๖ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี” เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาแล้วผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้เข้ารับราชการหรือทำงานตามเงื่อนไขในสัญญาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

และผู้กำกับประกันชำระเงินแทนการปฏิบัติงานตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้กำกับ เพิกเฉยไม่นำเงินไปชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลา จึงถือว่า ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินจำนวนดังกล่าวไปชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นกรณีที่ยื่นฟ้องคดีเกินกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาพร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ที่ศาลปกครองชั้นต้น ยกขึ้นมาเป็นเหตุในการสั่งไม่รับคำฟ้องเป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ก่อนจะมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ สิทธิในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต่อศาลย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยฟ้องได้ภายในอายุความสิบปี การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คู่กรณีฝ่ายผู้ฟ้องคดีมีได้ทั้งเอกชนและหน่วยงานทางปกครอง การฟ้องคดีจึงถือเป็นสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลไว้ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ยังบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ก็ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิดังกล่าวไว้ด้วยการจำกัดสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้นี้จะกระทำมิได้ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ฉะนั้น กฎหมายใดที่บัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลโดยไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจไว้กฎหมายนั้นย่อมขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นผลให้บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีซึ่งโต้แย้งว่า บทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาคำร้องทั้งสิบแปดคำร้องแล้วเห็นว่า ในการฟ้องคดีต่อศาล ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องยื่นคำฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้สำหรับการฟ้องคดีนั้น เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งในการพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดย่อมต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เนื่องจากผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี) โต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงให้รอการพิจารณา พิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี) ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา วินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย แจ้งให้ศาลปกครองสูงสุด ทราบ

ระหว่างพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญได้ขอให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายชี้แจง นางสาวรังสิมา จารุกา ผู้อำนวยการกองนิติการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ผู้แทนเลขาธิการ ก.พ. ชี้แจงว่า ข้อมูลของนักเรียนทุน ก.พ. ที่ได้รับทุนจากรัฐบาลไปแล้ว ที่ผิติดสัญญาไม่خذใช้ทุนการศึกษา ณ ปัจจุบันมีจำนวน ๓๒ ราย โดยบางส่วนกำลังฟ้องคดีอยู่ที่ ศาลปกครอง บางส่วนอยู่ในชั้นบังคับคดีเรียกให้خذใช้ทุน ซึ่งจำนวนนักเรียนทุน ๓๒ คนนี้ เป็น นักเรียนทุนเฉพาะที่ได้รับทุนจากสำนักงาน ก.พ. นอกจากนี้ยังมีส่วนที่ได้รับทุนจากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ และที่มีจำนวนมากคือกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ถ้าเป็นทุนที่ได้รับจาก ก.พ. ซึ่งเป็นทุนรัฐบาลก็ฟ้องคดีที่ศาลปกครอง แต่ถ้าเป็นทุนส่วนตัว คือ กรณีนักเรียนที่บิดามารดาส่งไปเรียน ต่างประเทศเองแล้วเงินหมด ก็จะมาขอยืมจาก ก.พ. กรณีนี้ ไม่ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่ฟ้องคดี ที่ศาลแพ่ง แต่เดิมการผิติดสัญญาให้ทุนการศึกษาต้องฟ้องคดียังศาลแพ่ง ซึ่งมีอายุความ ๑๐ ปี แต่เมื่อมี การจัดตั้งศาลปกครองแล้วระยะเวลาการฟ้องคดี ลดลงเหลือเพียง ๑ ปี เห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นการลงทุน ของรัฐที่ให้ทุนการศึกษาเพื่อไปศึกษาและเมื่อศึกษาสำเร็จแล้วก็กลับมาทำงานให้กับรัฐ มาให้บริการสาธารณะ กับหน่วยงานต่าง ๆ การตีความว่าเป็นสัญญาทางปกครองและกำหนดระยะเวลาให้ฟ้องคดีภายใน ๑ ปี โดยส่วนตัวเห็นด้วย แต่ก็อาจจะมองได้ว่าเป็นการลดอายุความการฟ้องคดีให้สั้นลงจากเดิม หลังจาก ที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครอง ในส่วนของ ก.พ. ที่เป็นผู้ฟ้องคดีเองและไม่มีการฟ้องเกิน

๑ ปี ตัวเลขจำนวนเงินที่นักเรียนทุนที่ไม่ชดใช้ทุนมีจำนวนมากน้อยเพียงใดนั้น มีรายหนึ่งได้รับเงินไปศึกษาต่างประเทศเฉพาะรายนี้ประมาณ ๖ ล้านบาทเศษ ตัวเลขของแต่ละรายนั้นยังไม่ได้รวบรวมไว้ทาง ก.พ. มีนโยบายเกี่ยวกับการติดตามเงินคืนจากผู้ที่ไม่ชดใช้ทุน โดยใช้วิธีการประนีประนอมยอมความกันและกำลังดำเนินการอยู่ โดยส่วนตัวเห็นด้วยกับแนวทางดังกล่าว การทำสัญญาประนีประนอมยอมความเป็นการลดคดีที่ไปสู่ศาลด้วย

นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายชี้แจงเกี่ยวกับประเด็นสาระสำคัญของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่าระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒ เมื่อเทียบกับอายุความและระยะเวลาการฟ้องคดี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยหลักกฎหมายทั่วไป ละเมิดทางแพ่งมีอายุความ ๑ ปี ถ้าคดีอาญาที่ยอมความได้ ต้องร้องทุกข์ภายใน ๓ เดือน ซึ่งมาจากหลักที่ว่า ถ้าให้เวลาดำเนินการล่วงเลยนานไป ความทรงจำพยานหลักฐานจะลบเลือน จึงต้องกำหนดระยะเวลาในการฟ้อง ซึ่งโดยทั่วไปของคดีปกครองจะมีระยะเวลาฟ้องคดี ๕๐ วัน นับแต่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๕ ส่วนมาตรา ๕๑ ระยะเวลาการฟ้องคดีสัญญาทางปกครองที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ภายใน ๑ ปีเป็นนโยบายของรัฐ ซึ่งเห็นว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีที่ได้กำหนดไว้ดังกล่าวเหมาะสมแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่รัฐเป็นผู้ฟ้องคดี รัฐเป็นราชการมีหลักฐานเอกสารพร้อม นอกจากนี้ความเป็นรัฐก็ไม่สามารถที่จะไปเอาเปรียบกับประชาชน ระยะเวลาฟ้องคดีที่กำหนดไว้เพียง ๑ ปี ก็น่าจะใช้ได้ ในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปล่อยปละละเลยให้ระยะเวลาการฟ้องคดีล่วงพ้นไป ก็ต้องถือว่า รัฐประสงคจะไม่ดำเนินการแล้ว หากมีความเสียหายต่อรัฐก็ต้องไปดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่

รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ชี้แจงว่า สัญญาทางปกครองของไทยที่พบว่า มีปัญหาอาจเนื่องจากว่าเราไม่ได้แยกบริการสาธารณะ (Public service) ออกมาว่า อะไรเป็นบริการสาธารณะ อะไรที่ไม่เป็นบริการสาธารณะออกจากกันอย่างชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

กฎหมายปกครองของไทยได้แนวคิดกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งระบบการปกครองของฝรั่งเศสนั้นสืบทอดมาจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จึงทำให้อำนาจของรัฐอยู่เหนือเอกชน แต่ถ้าจะให้รัฐอยู่ในฐานะเช่นเดียวกับเอกชน อาจจะทำให้รัฐบริหารงานตามนโยบายไม่ได้เลย

เรื่องรัฐมีอำนาจเหนือเอกชนนี้ มีกรณีในประเทศฝรั่งเศส คือรัฐได้ทำสัญญาจ้างเอกชนจดทะเบียน เพื่อให้แสงสว่างในเวลากลางคืนในนครปารีส แต่ต่อมามีไฟฟ้าใช้แล้ว และการจดทะเบียนเท่าที่ผ่านมาก็ทำให้เกิดความคับคั่งไปทั่วเมือง รัฐก็เลิกสัญญากับเอกชนโดยที่ใช้อำนาจเหนือ มีปัญหาว่า รัฐมีอำนาจเหนือเอกชนได้หรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ถ้ารัฐทำสัญญากับเอกชนอย่างเสมอภาคกัน เป็นสัญญาทางแพ่ง หากสะท้อนอำนาจเหนือเอกชนเป็นสัญญาทางปกครอง เช่น มีอำนาจเปลี่ยนแปลงสัญญาได้เลย โดยไม่ต้องให้คำนิยามในตัวบท หากเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขแล้วเอกชนเสียหาย รัฐต้องรับผิดชอบเพราะประโยชน์ต่อสาธารณะทำให้รัฐมีอำนาจเหนือเอกชน

สัญญาให้ทุนการศึกษาของประเทศฝรั่งเศส ในตอนแรกก็วินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางแพ่ง แต่พอมาช่วงหลัง ๆ ก็วินิจฉัยว่าเป็นเรื่องการบริการสาธารณะจึงเป็นสัญญาทางปกครองเช่นเดียวกับระเบียบพัสดุ ปัจจุบันฝรั่งเศส กฎหมายบัญญัติว่า เป็นสัญญาทางปกครอง ในประเทศไทยสัญญาก่อสร้างบ้านพักแพทย์หรืออาคารโรงพยาบาล ซึ่งแต่เดิมศาลปกครองวินิจฉัยไว้ว่าสัญญาก่อสร้างบ้านพักแพทย์ไม่เป็นสัญญาทางปกครอง เพราะมีไว้สำหรับเป็นที่พักของแพทย์ผู้ทำการตรวจรักษาไม่ได้มีไว้เพื่อบริการประชาชน บริการสาธารณะเช่นอาคารโรงพยาบาล แต่ในระยะหลังก็มีคำวินิจฉัยที่ยึดตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่วินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครองทั้งหมด เพราะที่พักแพทย์เป็นส่วนหนึ่งของการบริการสาธารณสุขซึ่งเป็นบริการสาธารณะ

กรณีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ในส่วนอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองมิได้บัญญัติให้รัฐฟ้องเอกชน แต่เป็นบทบัญญัติให้เอกชนฟ้องรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่ได้กำหนดกรณีการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองไว้ แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๓ กลับบัญญัติรวมถึงสัญญาทางปกครองไว้ด้วย

ทฤษฎีการกระทำของฝ่ายปกครองประเทศฝรั่งเศสตีความกว้าง กล่าวคือ สัญญาทางปกครองแบ่งด้วยจุดสะท้อนที่ว่า ฝ่ายปกครองไม่มีเอกสิทธิบังคับตามเช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครอง สัญญาทางปกครองต้องฟ้องศาลปกครอง เพราะไม่สามารถบังคับได้เลย เช่น พระราชบัญญัติเดินเรือ ฯ พ.ศ. ๒๔๕๖ มีบัญญัติไว้ว่าต้องฟ้องศาล

สำหรับสัญญาให้ทุนการศึกษาพิจารณาได้เป็น ๒ อย่าง คือ

(๑) สัญญาให้ทุนการศึกษา ในฐานะที่ผู้รับทุนเป็นข้าราชการ ก็จะมีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ ที่รัฐมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดหน่วยงานนั้นประการหนึ่ง

กับความสัมพันธ์ในฐานะที่เป็นคู่สัญญาให้ทุนการศึกษา อีกประการหนึ่ง กรณีอย่างนี้คงมีความชัดเจนว่าเป็นสัญญาทางปกครอง และ

(๒) สัญญาให้ทุนแก่ผู้ที่ไม่เป็นข้าราชการ เป็นการให้ทุนกับบุคคลอื่นที่ยังไม่เป็นข้าราชการ จะมีความสัมพันธ์อีกแบบหนึ่ง ซึ่งกรณีนี้มีข้อพิจารณาว่า จะเข้าข่ายว่าเป็นสัญญาทางปกครอง หรือไม่

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ การกระทำ หมายความรวมถึงสัญญาทางปกครองด้วย เพราะสัญญาทางปกครองเป็นการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เป็นเสมือนการวางหลักเพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไปกลั่นแกล้งเอกชน

กรณีที่จะเป็นสัญญาทางปกครอง ต้องเป็นกรณีที่รัฐทำสัญญากับเอกชน โดยที่รัฐปกป้องผลประโยชน์ของสาธารณะ ในขณะที่เอกชนจะปกป้องผลประโยชน์ของเอกชน ตามเนื้อความบทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ ที่ให้ประชาชนฟ้องรัฐหรือหน่วยงานของรัฐได้นั้น ในทางกลับกันรัฐก็ฟ้องเอกชนได้เช่นกัน ใช้ได้ทั้งสองทาง

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๕๑ ที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองไว้ ๑ ปี และการขยายระยะเวลาการรับฟ้องคดีตามมาตรา ๕๒ นั้น เห็นด้วยกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ที่กำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีไว้ภายใน ๑ ปี ทั้งนี้เพื่อการเก็บพยานหลักฐานต่าง ๆ จะยังคงอยู่และเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย

สำหรับกรณีตามมาตรา ๕๒ การที่จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะหรือประโยชน์แก่ส่วนรวมนั้นต้องชัดเจน เช่น กรณีการฟ้องคดีเอาที่ดินคืนจากเอกชน ซึ่งเป็นกรณีที่น่าจะเป็นประโยชน์ของรัฐมากกว่า การเรียกเงินคืนรัฐ

สำหรับประเด็นตามมาตรา ๕๑ นั้น ตามหลักกฎหมายทั่วไป ถ้าเป็นกรณีที่เป็นกฎหมายสารบัญญัติ บัญญัติขึ้นใช้ใหม่ จะใช้ข้อเท็จจริงในขณะที่มีความผิดเกิด แต่ถ้าเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่บัญญัติขึ้นใช้ใหม่แล้วกรณีนี้มีผลบังคับใช้ตามที่แก้ไขใหม่ คือ กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีให้สั้นลงได้ อายุความเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ เป็นวิธีกำหนดการเรียกร้องสิทธิ ยกตัวอย่าง พระราชบัญญัติความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ในส่วนของข้อเท็จจริงที่เป็นสารบัญญัติ ใช้ข้อเท็จจริงขณะเกิดเหตุ แต่อายุความการฟ้องคดีซึ่งเป็นวิธีสบัญญัติ ใช้ตามพระราชบัญญัติความผิดทางละเมิด ฯ ที่บังคับใช้ขึ้นใหม่

ประเด็นตามมาตรา ๕๒ วรรคแรก การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะนั้น เป็นคำที่ไม่เฉพาะเจาะจง องค์กรที่มีอำนาจตีความก็อาจตีความคำว่าเพื่อประโยชน์สาธารณะว่า มีเพียงใด องค์กรตุลาการ ก็มีอำนาจตีความว่า เป็นประโยชน์สาธารณะหรือไม่ ถ้าเป็นก็ไม่ควรมีอายุความ ซึ่งมาตรา ๕๒ นี้ เป็นดุลพินิจขององค์กรที่ตีความ เหตุที่บัญญัติไว้เหมือนกับการไม่มีอายุความก็เป็นเพราะว่า หน่วยงานของรัฐตั้งขึ้นมาเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ถ้านาย ก. ไม่ฟ้องคดี นาย ข. นาย ค. ก็มาฟ้องได้อยู่ดี เพราะการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทบกระเทือนโดยทั่วไป ส่วนคำว่าประโยชน์แก่ส่วนรวมตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง นั้น เป็นเฉพาะชุมชนใดชุมชนหนึ่งเปรียบเสมือนวงกลม ๓ วงซ้อนกัน วงนอกสุดที่ใหญ่ที่สุดเป็นประโยชน์ของสาธารณะ วงกลางเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ส่วนวงกลมแกนกลางข้างในเล็กสุดเป็นประโยชน์ของเอกชน

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคแรก บัญญัติว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ในส่วนของคำว่า “เท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพไม่ได้” มีความหมายเพียงใดนั้น

การจำกัดสิทธิเสรีภาพสามารถกระทำได้ ถ้ามีกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติและการจำกัดนั้นกระทำได้เท่าที่จำเป็น ตามหลักความได้สัดส่วน การจำกัดสิทธิเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพหรือไม่ นั้น มีแนวคิดอยู่ ๒ ทฤษฎี คือ ทฤษฎีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพแบบสัมบูรณ์ (Absolute) เปรียบเสมือนวงกลมและมีแก่นแกนอยู่ตรงกลาง แก่นแกนตรงกลางจะถูกจำกัดไม่ได้โดยเด็ดขาด และทฤษฎีการจำกัดแบบสัมพัทธ์ คือ จำกัดได้เพียงแต่ให้เหตุผลว่าอะไรมีความสำคัญกว่า ซึ่งประเทศไทย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มีลักษณะเป็นแบบทฤษฎีแรก คือกระทบได้ ซึ่งถือว่า ขอมให้มีการออกกฎหมายยกเลิกเพิกถอนสิทธินั้น ในกรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ได้กำหนดอายุความในการฟ้องคดีให้สั้นลงนั้นไม่น่าจะถึงขนาดกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิ เพราะเรียกได้แต่ต้องภายในเวลาที่รัฐกำหนด นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๕ เป็นเรื่องการกล่าวอ้างสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เป็นกรณีที่ปัจเจกบุคคลอ้างต่อรัฐไม่ใช่กรณีที่รัฐจะอ้างต่อเอกชน

นายจิระ พรรณราย อธิบดีอัยการฝ่ายคดีปกครอง ชี้แจงว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนี้ เป็นเรื่องของการตีความกฎหมาย ศาลปกครองตีความว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ๗ มาตรา ๕๑ สามารถใช้บังคับย้อนหลังได้ ซึ่งกรณีนี้ไม่เห็นด้วย สาเหตุที่ไม่เห็นด้วยเพราะ ๑) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ๗ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒ สัญญาปกครองฟุ้งมี ณ วันรุ่งขึ้นนั่นเอง เพราะก่อนนี้สัญญาทางปกครองไม่มีเป็นสัญญาทางแพ่งธรรมดา สัญญาทางปกครองนั้นเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย สัญญาทางปกครองคืออะไร มาตรา ๓ ให้คำจำกัดความไว้แล้ว นั่นคือโดยผลของกฎหมาย เพราะฉะนั้นก่อนวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒ สัญญาต่าง ๆ ที่ทำกันคือสัญญาทางแพ่งไม่ใช่สัญญาทางปกครอง เมื่อเป็นสัญญาทางแพ่งสิทธิเรียกร้องต่าง ๆ ต้องว่าไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อายุความเรื่องสัญญานั้นโดยหลักแล้วถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้คือ ๑๐ ปี แล้วอายุความนั้นใครจะขยายก็ไม่ได้หรือยื่นเข้าก็ไม่ได้เพราะว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งในขณะนั้นที่เป็นปัญหาก็ถือว่าสิทธิเรียกร้องเกิดขึ้นแล้วและอายุความนับไปแล้ว บางคดีนับไปได้ ๑ ปี เหลืออีก ๙ ปี บางคดีนับไป ๒ ปีแล้ว เหลืออีก ๘ ปี บางคดี ๓ ปีแล้ว เหลืออีก ๗ ปี พอศาลปกครองตั้งขึ้นมาแล้วบอกว่าต่อไปนี้เหลือปีเดียว ซึ่งกรณีนี้หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ต้องยอมรับว่า ผู้อำนวยการใครบ้างที่เรียนกฎหมายปกครอง ไม่มี มีแต่คนรุ่นหลังเท่านั้นที่เรียน คดีเรื่องสัญญาต่าง ๆ ที่หน่วยงานของรัฐส่งมาให้อัยการขาดอายุความแล้ว เพราะว่าไม่มีใครรู้มาก่อนเลยว่าต้องนับอายุความ ๑ ปี นับแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการ ขณะนี้รัฐเสียหายเป็นพันล้าน ทั้งสัญญาก่อสร้าง สัญญาทุน สัญญาก่อสร้างนี้มาก ค่าปรับฟ้องไม่ได้เลย โรงพยาบาล ทั้งหลังโรงเรียนทั้งหลังฟ้องไม่ได้ขาดอายุความหมด เพราะว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่รู้ว่าจะอายุความเขาใช้ ๑ ปี เพราะตัวเองถือว่ายังเหลืออีก ๙ ปี ก็พยายามที่จะทวงกันไปทวงกันมาเพื่อจะยึดหุ่นซึ่งกันและกัน ซึ่งกรณีนี้เป็นกรณีให้เห็นว่า การที่ศาลปกครองตัดสินอย่างนี้ไม่ให้ความเป็นธรรมแก่หน่วยงานของรัฐ เพราะว่าเป็นเรื่องกฎหมายต่อกันและที่ร้ายที่สุดกฎหมายปกครองมีบทเฉพาะกาล แต่บทเฉพาะกาลไม่ได้เขียนไว้เลยว่า ถ้ามีกฎหมายอะไรแย้งกับกฎหมายฉบับนี้แล้วให้ใช้กฎหมายฉบับนี้ ไม่มีเลย แต่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เขียนไว้ว่า นับแต่วันใช้กฎหมายนี้ กฎหมายอะไรขัดกันก็ตีแย้งกันก็ดี ให้ใช้กฎหมายนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก็เขียนเช่นเดียวกัน นับแต่วันที่ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้ว อะไรที่ออกมาขัดหรือแย้งให้ใช้อันนี้ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็เช่นเดียวกันเขียนไว้หมดว่าถ้าแย้งกันให้ใช้อันนี้ แต่พระราชบัญญัติ

จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ ไม่มีเลย ทั้ง ๆ ที่มีบทเฉพาะกาลอยู่ ซึ่งอันนี้เข้าใจว่า เพราะกฎหมายเขียนทางออกไปแล้ว คือ มาตรา ๕๒ แต่ศาลไม่ยอมใช้ ศาลบอกว่าต้องใช้อันนี้อันเดียว ถ้าใช้อันนี้อันเดียวเป็นการจำกัดสิทธิของหน่วยงานของรัฐหรือของเอกชนที่มีอยู่แล้ว ไม่สามารถนำคดีขึ้นฟ้องศาลได้ การที่ศาลปกครองตีความว่ามาตรา ๕๑ ต้องใช้ ๑ ปี สิทธิเรียกร้องที่คุ้มครองเกิดขึ้นมาไม่เกี่ยว เมื่อมีศาลปกครองแล้วต้อง ๑ ปี ถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิ ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ ไม่มีมาตราไหนเลยที่อ้างมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญว่ากฎหมายนี้ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕ จำกัดสิทธิในการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ ว่าต่อไปนี้ต้องใช้ ๑ ปี ไม่มีไม่มีมาตรา ๒๕ อยู่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ เพราะฉะนั้น การที่ศาลตีความจึงเห็นว่า มาตรา ๕๑ ขัดรัฐธรรมนูญ เพราะออกมาโดยไม่มีมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญรองรับ นี่ก็สาระสำคัญ นอกจากนี้เรื่องอย่างนี้ไม่ใช่ไม่เคยเกิดขึ้น เกิดขึ้นมาครั้งหนึ่งแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๖๘ สมัยนั้นที่มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเก่ามาเป็นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งในครั้งนั้นบรรพบุรุษของศาลก็บอกว่า กฎหมายใหม่ไม่มีผลย้อนหลังต้องใช้กฎหมายเก่าเป็นคำพิพากษาฎีกาที่ ๘/๒๔๗๑ วินิจฉัยว่า เมื่ออายุความตามกฎหมายใหม่และกฎหมายเก่าขัดแย้งกัน ต้องใช้อายุความตามกฎหมายเก่าเพื่อความเป็นธรรมแก่ราษฎร

คดีมีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ หรือไม่

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 ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

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

พิจารณาแล้ว มาตรา ๔ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติทั่วไปที่รัฐธรรมนูญได้วางหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลรวมถึงหลักการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ มิใช่เนื้อหาที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มาตรา ๕๑ จะขัดหรือแย้งได้ จึงไม่พิจารณาวินิจฉัยในประเด็นนี้

สำหรับกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลโดยมีหลักการว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำไม่ได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพไม่ได้และอยู่ภายในเงื่อนไขที่ว่า ต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายที่จะใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง กรณีตามคำร้องข้อเท็จจริงได้ความว่าสัญญาได้ทำก่อนมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมีผลใช้บังคับ คือก่อนวันที่ ๑๐

ตุลาคม ๒๕๔๒ สัญญาที่ทำกันนั้นเป็นสัญญาในทางแพ่งไม่ใช่สัญญาทางปกครองเพราะขณะที่ทำสัญญาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังไม่ประกาศใช้ เมื่อเป็นสัญญาทางแพ่งสิทธิเรียกร้องต่าง ๆ จึงต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรื่องอายุความ อายุความเรื่องสัญญานั้นปกติถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ก็ให้ถือ ๑๐ ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่ง ฯ มาตรา ๑๕๓/๓๐ อายุความจะขยายหรือย่นไม่ได้ตามประมวลกฎหมายแพ่ง ฯ มาตรา ๑๕๓/๑๑ เพราะว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งในขณะที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ ยังไม่ประกาศใช้เป็นกฎหมายปัญหาสิทธิเรียกร้องเกิดขึ้นแล้ว การนับอายุความก็เริ่มนับ บางคดีนับไปแล้ว ๑ ปี เหลืออีก ๙ ปี บางคดีนับไปแล้ว ๒ ปี เหลืออีก ๘ ปี บางคดีนับไปแล้ว ๓ ปี เหลืออีก ๗ ปี เป็นต้น แต่เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒ ตามมาตรา ๓ ได้มี คำจำกัดความ ความหมายของคำว่า คดีปกครองซึ่งสัญญาทั้งหมดตามคำร้องทำไว้ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ จึงเป็นสัญญาทางแพ่งหากจะฟ้องให้บังคับคดีตามกฎหมายก็จะมีระยะเวลาฟ้องคดีหรืออายุความที่นานถึง ๑๐ ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่ง ฯ เห็นได้ว่า สัญญาที่ทำกันไว้ก่อนมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อพิจารณาตามคำจำกัดตามมาตรา ๓ แล้ว ทำให้มีการแยกประเภทของคดี และได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน ทั้ง ๆ ที่สิทธิและหน้าที่ขณะทำสัญญามีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี เป็นบทบัญญัติที่แตกต่างไปจากเรื่องอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทำให้สิทธิในการฟ้องคดีตามสัญญาทางปกครองมีกำหนดเวลาสั้นลงเป็นการลดสิทธิในเรื่องอายุความตามสัญญาที่มีอยู่เดิม ถือเป็นการจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่ง เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิ

อนึ่ง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องร้องให้บังคับคดี หรืออายุความนับเป็นกฎหมายในส่วนสารบัญญัติจะบัญญัติให้มีผลย้อนหลังที่เป็นผลร้ายแก่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหาได้ไม่ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ที่บัญญัติเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ก็เห็นได้ว่าเป็นเรื่องอายุความ และเป็นกฎหมายในส่วนสารบัญญัติ จึงไม่อาจมีผลย้อนหลังได้

มีปัญหาต้องพิจารณาต่อไปว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ เป็นบทบัญญัติให้สิทธิบุคคลที่ฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรของรัฐอื่น ให้รับผิดชอบในผลแห่งการกระทำ ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานดังกล่าว ไม่เกี่ยวกับการที่หน่วยราชการฟ้องบุคคล ธรรมดาหรือนิติบุคคลให้รับผิดชอบตามสัญญาที่ทำไว้กับหน่วยราชการ เมื่อบุคคลใดทำสัญญากับหน่วยราชการ ย่อมมีความผูกพันตามสัญญา เมื่อตกเป็นผู้ผิดสัญญาหน่วยราชการก็สามารถฟ้องร้องให้บังคับคดี ตามสัญญาได้ภายในกำหนดเวลาฟ้องคดีหรือภายในอายุความ ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติให้ฟ้องบุคคลให้รับผิดชอบ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยดังนี้

๑. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘

๒. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ