

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๕ - ๘๒/๒๕๕๘

วันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดี รวมสิบแปดคำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ หรือไม่

ข้อเท็จจริง

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของกรมสามัญศึกษา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช การสื่อสารแห่งประเทศไทย กรมการขนส่งทางอากาศ กรมส่งเสริมการเกษตร กรมทรัพยากรน้ำโดยจังหวัดนครราชสีมา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน และมหาวิทยาลัยมหิดล เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ รวม ๑๘ คำร้อง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปโดยแบ่งตามประเภทของคำร้องได้ดังนี้

๑. คำร้องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างเหมาก่อสร้าง รวม ๕ คำร้อง

๑.๑ คำร้องของกรมสามัญศึกษา ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง บริษัท โปร - เทค ซีวิล แอนด์ ดีไซน์ จำกัด ผู้ถูกฟ้องคดี ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๐๖/๒๕๕๖ ในกรณีผู้ฟ้องคดีได้ว่าจ้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างอาคารเรียนจำนวนหนึ่งหลัง ณ โรงเรียนราชมนูรังสฤษฎ์ ตำบลนาประดู่ อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี ในวงเงิน ๑๐,๕๓๗,๐๐๐ บาท โดยกำหนดจ่ายค่าจ้างเป็นงวด ๆ จำนวนเจ็ดงวด เริ่มทำงานภายในวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ และกำหนดเวลาแล้วเสร็จ ภายในวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ และผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติให้ขยายเวลาสัญญาก่อสร้างดังกล่าวออกไปอีกสองร้อยสี่สิบวัน นับจากวันสิ้นสุดสัญญาเดิม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามสัญญาได้ ก่อสร้างได้ถึงงวดที่หกเท่านั้น ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีไม่นำสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญามามอบให้ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการผิดสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๓ แจ้งบอกเลิกสัญญา พร้อมกับให้ชำระค่าปรับรายวันเป็นเงิน ๑,๗๘๐,๗๕๓ บาท และค่าว่าจ้างผู้รับจ้างรายอื่นในการก่อสร้างอาคารต่อให้แล้วเสร็จเป็นเงิน ๕๕๕,๗๕๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น

๒,๗๓๖,๕๐๑ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ชำระเงินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) ขอให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ตามคดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๑/๒๕๔๖ โดยเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องคดีอันเป็นสัญญาทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ และมาตรา ๕ (๔) ซึ่งต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ จึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดี จึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ตามคำร้องที่ ๒๕๘/๒๕๔๖ พร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

๑.๒ คำร้องของการสื่อสารแห่งประเทศไทย ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง ห้างหุ้นส่วนจำกัด หอนงูศรีพัฒนา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนางสาวสุมาลี แคนหอนงู ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขดำที่ ๕๗๒/๒๕๔๖ ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดี ก่อสร้างอาคารที่ทำการไปรษณีย์นิคมพัฒนา ตำบลมาบข่า กิ่งอำเภอนิคมพัฒนา จังหวัดระยอง ค่าจ้างก่อสร้างเป็นเงิน ๕๖๗,๖๐๐ บาท กำหนดงานแล้วเสร็จภายในวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๐ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองผิดสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๖ และหนังสือ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๖ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้ชำระค่าเสียหายดังกล่าวภายในกำหนด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็มิได้ชำระ จึงฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำสั่งพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงิน จำนวน ๔๖๗,๕๘๘.๕๓ บาท พร้อมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีนับแต่วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๒ จนถึงวันฟ้อง จำนวน ๑๓๗,๔๗๑.๕๑ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๖๐๕,๐๖๐.๐๔ บาท

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ตามคดีหมายเลขแดงที่ ๗๒๘/๒๕๔๖ โดยเห็นว่า เป็นการยื่นฟ้องเกินระยะเวลาแห่งการฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ อีกทั้งคดีนี้มีใช้คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลซึ่งจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ และการฟ้องคดีดังกล่าวมิได้เป็นการยื่นฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาล

จะรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดียื่นคำอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ตามคำร้องที่ ๓๗๘/๒๕๔๖ พร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒

๑.๓ คำร้องของกรมการขนส่งทางอากาศ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง บริษัท สหร่วมมิตรก่อสร้าง จำกัด ผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคำฟ้องคดีหมายเลขดำที่ ๔๔๗/๒๕๔๖ ว่าผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดี ก่อสร้างหอบังคับการบินสูง ๗ ชั้น พร้อมระบบปรับอากาศที่ทำอากาศยานหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพื่อใช้อาคารดังกล่าวเป็นหอบควบคุมการเดินอากาศ เป็นเงิน ๑๒,๘๐๐,๐๐๐ บาท โดยแบ่งชำระเป็นงวด กำหนดวันแล้วเสร็จในวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๑ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีผิดนัดผิดสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญา ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ และคิดค่าปรับเพราะเหตุล่าช้า นับแต่วันครบกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จตามสัญญา ถึงวันบอกเลิกสัญญาวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ เป็นเวลา ๕๖ วัน วันละ ๑๒,๘๐๐ บาท เป็นเงิน ๗๑๖,๘๐๐ บาท และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำค่าปรับมาชำระภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับหนังสือแจ้งให้ชำระค่าปรับ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งให้ชำระค่าปรับเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๒ ครบกำหนดชำระค่าปรับในวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีผิดนัดไม่ชำระหนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงคิดดอกเบี้ยระหว่างผิดนัดในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีนับแต่วันผิดนัด จนถึงวันฟ้อง โดยนำคดีมาฟ้องศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๖

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ตามคดีหมายเลขแดงที่ ๔๘๖/๒๕๔๖ โดยเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญาลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำค่าปรับจำนวน ๗๑๖,๘๐๐ บาท มาชำระภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับหนังสือแจ้งให้ชำระค่าปรับ ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งให้ชำระค่าปรับเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๒ ซึ่งครบกำหนดชำระค่าปรับในวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๒ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงไม่รับคำฟ้องไว้ดำเนินการ

ผู้ฟ้องคดี ยื่นคำอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ตามคำร้องที่ ๖๓๗/๒๕๔๖ พร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

๑.๔ คำร้องของกรมส่งเสริมการเกษตร ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง ห้างหุ้นส่วนจำกัด โกตาบารู ก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนายอาแซ ดอเลาะหะวอ หุ้นส่วนผู้จัดการในฐานะส่วนตัว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๓๕๒/๒๕๔๖ โดยฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยะลาดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างทุกขั้นตอน ทุกวิธี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และเป็นผู้ลงนามในสัญญาจ้างว่าได้จ้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำการก่อสร้างอาคารฝึกอบรมและหอพักพร้อมครุภัณฑ์เพื่อใช้สำหรับการฝึกอบรมความรู้ทางด้านการเกษตรให้แก่เกษตรกรและเจ้าหน้าที่ ณ ศูนย์ส่งเสริมและผลิตพันธุ์พืชสวนยะลา จังหวัดยะลา งบประมาณในการก่อสร้าง ๘,๐๕๑,๔๒๕ บาท และกำหนดจ่ายเงินเป็นงวดๆ โดยในสัญญาระบุว่า ผู้รับจ้างต้องเริ่มทำงานภายในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๓ และต้องทำงานให้เสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๔ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำการก่อสร้างส่งงวดงานล่าช้ากว่าที่ได้ระบุไว้ในสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงบอกเลิกสัญญาและริบหลักประกันสัญญาจ้างพร้อมขอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำเงินค่าปรับ ๑,๔๑๗,๐๕๑.๖๘ บาท ชำระให้แก่ศูนย์ส่งเสริมและผลิตพันธุ์พืชสวนยะลา ภายในวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๕ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินค่าปรับตามสัญญาจ้างเป็นเงิน ๑,๔๑๗,๐๕๑.๖๘ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับทราบแล้วแต่เพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๕ ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระหนี้ภายในเจ็ดวัน ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือ เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ เมื่อครบกำหนดระยะเวลาเจ็ดวันแล้วยังคงเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงิน ๑,๔๑๗,๐๕๑.๖๘ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันผิคนัดชำระหนี้จนถึงวันฟ้องเป็นเงิน ๕๔,๖๓๐.๒๕ บาท และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปีในต้นเงิน นับแต่วันฟ้องจนถึงวันชำระเสร็จ

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ตามคดีหมายเลขแดงที่ ๔๖๘/๒๕๔๖ โดยเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๔

การที่นำคดีมาฟ้องต่อศาล เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลา การฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๓๐ วรรคสอง จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) ที่ไม่รับฟ้องไว้พิจารณา ตามคำร้องที่ ๘๑๖/๒๕๔๖ พร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒

๑.๕ คำร้องของจังหวัดนราธิวาส ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กรมทรัพยากรน้ำ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นฟ้อง ห้างหุ้นส่วนจำกัด สรรค์ชัยก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางสาวสุภาณี คงศาลา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) ตามคดีหมายเลขดำที่ ๔/๒๕๔๗ ว่า เมื่อปีงบประมาณ ๒๕๓๘ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทได้จัดสรรงบประมาณก่อสร้างขุดลอกหนองน้ำ บ้านบูกะตา ตำบลโละจูด อำเภอแว้ง จังหวัดนราธิวาส ให้แก่จังหวัดนราธิวาสตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดนราธิวาส เสนอบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัด ต่อมาในวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๘ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทำสัญญาจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อสร้างขุดลอกหนองน้ำ บ้านบูกะตา ตำบลโละจูด อำเภอแว้ง จังหวัดนราธิวาส จำนวนค่าจ้าง ๔,๖๕๗,๗๐๐ บาท ตามสัญญาจ้างเหมา ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๘ โดยต้องทำงาน ให้แล้วเสร็จบริบูรณ์ภายในวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๓๘ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองผิดสัญญา ผู้ฟ้องคดี จึงมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๑ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดี นำเงินค่าปรับ ๔๕๑,๘๕๔.๘๓ บาท ไปชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันรับหนังสือ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือ ดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๑ แต่เพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกัน ชำระเงิน ๔๕๑,๘๕๔.๘๓ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับตั้งแต่วันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๑ จนถึงวันฟ้องเป็นเงินค่าดอกเบี้ย ๑๕๓,๓๕๕.๒๗ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๖๐๕,๒๑๐.๑๐ บาท และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชำระดอกเบี้ยในต้นเงิน จำนวน ๔๕๑,๘๕๔.๘๓ บาท ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ร่วมกันชำระค่าธรรมเนียมศาลแทนผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) เห็นว่า ข้อเท็จจริงในคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๑ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำเงินค่าปรับ ๔๕๑,๘๕๔.๘๓ บาท ไปชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันรับหนังสือดังกล่าว โดย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๑ ดังนี้ เหตุแห่งการฟ้องคดี จึงเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๑ ขณะนั้นศาลปกครองยังไม่เปิดทำการ ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดี ไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น แต่นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ในวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๗ โดยขณะที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลในวันดังกล่าว อายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ยังไม่ครบกำหนดจึงให้นับระยะเวลาการฟ้องคดี ตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครอง เปิดทำการเป็นต้นไป ทั้งนี้ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่) ดังนั้น เมื่อนับระยะเวลาการฟ้องคดี ตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ จนถึงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๗ เป็นการฟ้องคดีปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ตามคดี หมายเลขแดงที่ ๒๕/๒๕๔๗

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาตามคำร้องที่ ๑๔๓/๒๕๔๗ พร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒

๒. คำร้องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาสัมปทาน รวม ๓ คำร้อง

๒.๑ คำร้องของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางนิตยา อารีเฉลิม ในฐานะผู้จัดการมรดกของนายหริม อารีเฉลิม ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขดำที่ ๕๑๔/๒๕๔๕ ว่า ระหว่างปี ๒๕๒๕ - ๒๕๓๐ นายหริม อารีเฉลิม ได้ทำสัญญา สัมปทานทำไม้ป่าชายเลนกับผู้ฟ้องคดี จำนวนสองฉบับ คือ สัญญาฉบับที่ ๒๐๔/๒๕๒๕ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๕ โดยผู้รับสัมปทานต้องชำระเงินค่าเปิดป่าจำนวน ๑,๑๑๑,๐๐๐ บาท และ สัญญาฉบับที่ ๑๑/๒๕๓๐ เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๓๐ โดยผู้รับสัมปทานต้องชำระเงินค่าเปิดป่า จำนวน ๑,๑๕๕,๐๐๐ บาท ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๓๕ นายหริม อารีเฉลิม ถึงแก่กรรม นางนิตยา อารีเฉลิม ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้จัดการมรดกตามคำสั่งศาลของนายหริม อารีเฉลิม

ได้ขอรับโอนการทำไม้ตามสัญญาสัมปทานทั้งสองฉบับดังกล่าว จากการตรวจสอบพบว่านายหริม อารีเฉลิม ผู้ตายยังคงมีหนี้ตามสัญญาจ้างชำระ ตามสัญญาสัมปทาน ฉบับที่ ๒๐๔/๒๕๒๕ จำนวน ๒๒๒,๐๐๐ บาท และเงินค้างชำระตามสัญญาสัมปทาน ฉบับที่ ๑๑/๒๕๓๐ จำนวน ๒๓๑,๐๐๐ บาท ซึ่งจังหวัดระนองได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินไปชำระตามหนังสือ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๔ แต่เพิกเฉยไม่ชำระหนี้เงินจำนวนดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าเปิดป่าที่ค้างชำระ คือ ค่าเปิดป่าตามสัญญาสัมปทาน ฉบับที่ ๒๐๔/๒๕๒๕ จำนวน ๒๒๒,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๔ จนถึงวันฟ้องคดีเป็นเงิน ๑๗,๒๘๘.๖๓ บาท และค่าเปิดป่าตามสัญญาสัมปทาน ฉบับที่ ๑๑/๒๕๓๐ จำนวน ๒๓๑,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๔ จนถึงวันฟ้องคดีเป็นเงิน ๑๗,๕๘๕.๕๒ บาท รวมทั้งสิ้น ๔๘๘,๒๗๔.๑๕ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงิน ๔๘๘,๒๗๔.๑๕ บาท และดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ในต้นเงิน ๔๕๓,๐๐๐ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) พิจารณาเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดี ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปชำระเงินที่ค้างชำระตามสัญญาสัมปทาน ตามหนังสือลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๔ อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๔ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้ในวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นเวลา เกินหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี กรณีจึงเป็นการฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา การฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่งไม่รับฟ้องไว้พิจารณาตามคดีหมายเลขแดงที่ ๗๒๕/๒๕๔๖

ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ที่ไม่รับ คำฟ้องไว้พิจารณา ตามคำร้องที่ ๔๑๕/๒๕๔๖ พร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

๒.๒ คำร้องของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมาได้โอนสัมปทานทำไม้ ป่าชายเลนไปอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นฟ้อง นายเจียง นาคบรรพ์ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดี หมายเลขดำที่ ๕๐๐/๒๕๔๖ ว่า เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๒๕ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญาสัมปทานทำไม้

ป่าชายเลน ฉบับที่ ๑๒/๒๕๒๕ มีกำหนดระยะเวลาสัมปทานสิบห้าปี ตั้งแต่วันที่ ๒ เมษายน ๒๕๒๕ ถึงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๔ ทั้งนี้ ตามสัญญาได้กำหนดให้ผู้รับสัมปทานต้องชำระเงินค่าเปิดป่าต่างหาก จากค่าภาคหลวงเป็นเงิน ๑,๔๐๔,๒๒๘ บาท โดยให้ชำระร้อยละสิบห้าในวันที่รับสัมปทาน ส่วนจำนวนที่เหลือให้เฉลี่ยชำระเป็นรายปีตามระยะเวลาของสัมปทาน โดยปีแรกให้ชำระเป็นเงิน ๔๒๑,๒๖๘.๔๐ บาท ส่วนปีต่อไปให้ชำระเป็นรายปีเป็นเงินปีละ ๗๐,๒๑๑.๔๐ บาท แต่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ค้างชำระค่าเปิดป่ารายปีตามสัญญาสัมปทานเป็นเงิน ๒๑๐,๖๓๔.๒๐ บาท จังหวัดระนอง จึงได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๓ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินจำนวนดังกล่าวไปชำระ ณ สำนักงานป่าไม้จังหวัดระนองภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ไม่ได้ชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด จึงฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีให้ชำระค่าเปิดป่าที่ค้างชำระ ตามสัญญา สัมปทานทำไม้ป่าชายเลน ฉบับที่ ๑๒/๒๕๒๕ จำนวน ๒๑๐,๖๓๔.๒๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปีนับแต่วันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๔๔ จนถึงวันฟ้องจำนวน ๓๔,๕๗๔.๒๕ บาท รวมเป็นเงินที่ ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีรวมทั้งสิ้น ๒๔๕,๒๐๘.๔๕ บาท

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๓ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินจำนวนดังกล่าวไปชำระ ณ สำนักงานป่าไม้ จังหวัดระนอง ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือ กรณียอมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดี รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะใช้สิทธิทางศาลโดยยื่นฟ้อง คดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่เปิดทำการอยู่ในขณะนั้นภายในกำหนดอายุความตามประมวลกฎหมาย แห่งและพาณิชย์ แต่ผู้ฟ้องคดีเลือกที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๖ ภายหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการแล้ว หากจะยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลาง จะต้องยื่นฟ้องคดี ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ศาลปกครองกลางเปิดทำการ คือ ภายในวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๕ คดีนี้ ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๖ กรณีจึงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว จึงมีคำสั่ง ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาตามคดีหมายเลขแดงที่ ๘๘๗/๒๕๔๖

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ที่ไม่รับ คำฟ้องไว้พิจารณา ตามคำร้องที่ ๕๔๑/๒๕๔๖ พร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒

๒.๓ คำร้องของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ยื่นฟ้อง นางเอมอร อริยวงศ์ ผู้ถูกฟ้องคดี ในฐานะทายาทและผู้จัดการมรดกของนายเอียง สัวบุตร (ผู้ตาย) ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๓๑๓/๒๕๕๕ ว่า เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๒๕ ผู้ฟ้องคดีโดยได้รับอนุญาตจากรัฐบาลให้สัมปทานทำไม้ป่าชายเลน ในจังหวัดกระบี่ แก่นายเอียง สัวบุตร จำนวน ๒ สัมปทาน โดยสัญญาสัมปทานดังกล่าวกำหนดให้ผู้ให้สัมปทานแบ่งพื้นที่ป่าสัมปทานออกเป็นแปลง ๆ จำนวน ๑๕ แปลง ให้ผู้รับสัมปทานทำไม้ได้ปีละ ๑ แปลง และผู้รับสัมปทานต้องชำระค่าภาคหลวงสำหรับไม้ที่ทำออกตามชนิดและอัตราที่กำหนดในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวมทั้งต้องชำระเงินเป็นรายปีเพื่อใช้จ่ายในการรังวัดเขตป่าสัมปทาน ปรากฏว่าผู้รับสัมปทานยังไม่ได้ชำระค่าเปิดป่าทั้งสองสัมปทานที่ค้างชำระเป็นเงิน ๕๕,๑๐๖.๕๐ บาท ต่อมาเมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๓๕ นายเอียง สัวบุตร ผู้รับสัมปทาน ได้ถึงแก่ความตาย และศาลจังหวัดกระบี่ได้มีคำสั่ง เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๓๕ ตั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมผู้มีสิทธิรับมรดกของนายเอียง 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 และให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ค่าฤชาธรรมเนียมแทนผู้ฟ้องคดีด้วย

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) พิจารณาเห็นว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าเมื่อเจ้าหน้าที่สำนักงานป่าไม้จังหวัดกระบี่ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีไม่รับคำขอรับโอนสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน ฉบับที่ ๑๑๕/๒๕๒๕ และฉบับที่ ๑๑๖/๒๕๒๕ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ได้ยื่นตามข้อกำหนดและเงื่อนไขสัมปทาน ข้อ ๒๕ วรรคหนึ่ง เมื่อปลายเดือนสิงหาคม ๒๕๓๕ ไว้พิจารณา จึงถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้รับอนุมัติให้ทำไม้ตามสัญญาสัมปทาน สัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนทั้งสองฉบับจึงสิ้นสุดลงเมื่อนายเอียง สัวบุตร ผู้รับสัมปทานถึงแก่ความตาย คือ วันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๓๕ ตามข้อกำหนดและเงื่อนไขสัมปทาน ข้อ ๒๕ วรรคสอง และผู้ฟ้องคดีอาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่สัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนดังกล่าวสิ้นสุดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๓/๓๐ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีนี้มายื่นฟ้องต่อ

ศาลยุติธรรมในขณะนั้น แต่กลับนำมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อศาลปกครองเปิดทำการแล้ว ซึ่งระยะเวลาการฟ้องคดีนี้เป็นอันพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมระยะเวลาการฟ้องคดีนี้ย่อมเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการ ทั้งนี้ ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๔๕/๒๕๔๕ ซึ่งวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๕ จึงเกินกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ และพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แล้ว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ รวมทั้งให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคดีหมายเลขแดงที่ ๖๑/๒๕๔๖

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาต่อศาลปกครองสูงสุดตามคำร้องที่ ๑๕๐/๒๕๔๗ พร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒

๓. คำร้องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาใช้ทุนการศึกษา รวม ๑๐ คำร้อง

๓.๑ คำร้องของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางสาวชิงชิง เตชะอุบล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางสาวลักขณ์ จิตเพ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนางสาวจำลอง พ่วงทองคำ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๕๘/๒๕๔๖ โดยฟ้องว่า เมื่อปี ๒๕๓๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับอนุมัติให้ไปศึกษาชั้นปริญญาเอก ณ ประเทศสหรัฐอเมริกาด้วยทุนส่วนตัว มีกำหนด ๑ ปี โดยได้ทำสัญญาไปศึกษา ณ ต่างประเทศ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ กับผู้ฟ้องคดีมีข้อตกลงว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสร็จการศึกษาไม่ว่าจะสำเร็จการศึกษาหรือไม่ จะต้องกลับมาเข้ารับราชการต่อไป เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของเวลาที่ได้รับเงินเดือนรวมทั้งเงินเพิ่ม ซึ่งในการทำสัญญาดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จัดให้พันตำรวจโท เจริญ พ่วงทองคำ ทำสัญญากำกับประกันการปฏิบัติและความรับผิดชอบตามสัญญา กำหนดเวลาศึกษาจะสิ้นสุดลงในวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๓๓ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขอขยายเวลาศึกษาต่อออกไปอีกจำนวน ๖ ครั้ง ครั้งสุดท้ายได้ขอขยายเวลาศึกษาต่อถึงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๐ เมื่อครบกำหนดเวลาศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้กลับเข้ารับราชการต่อตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย โดยมีผล

การสอบสวนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเกินกว่า ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีคำสั่งปลดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๐ เป็นต้นไป จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ผิดสัญญาที่ได้ให้ไว้แก่ผู้ฟ้องคดีอันจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเดือนและเบี้ยปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตั้งแต่วันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๓๒ ถึงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๓๗ เป็นเงิน ๓๕๘,๕๖๗.๗๕ บาท พร้อมเบี้ยปรับอีกจำนวน ๑ เท่า รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๗๑๗,๑๓๕.๕๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้คำประกันคดีใช้เงินภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้คำประกันไม่ยอมชำระ ต่อมาผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ทวงถามให้นำเงินจำนวนดังกล่าวมาชำระ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ยนับแต่วันผิดสัญญาจนถึงวันชำระเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับพวก ได้รับหนังสือทวงถามเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ แล้ว แต่ยังคงเพิกเฉยไม่นำเงินดังกล่าวมาชำระ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๖ ผู้คำประกันได้ถึงแก่ความตาย 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 ผู้คำประกันชำระหนี้ภายในกำหนด ๓๐ วัน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้คำประกัน ได้รับหนังสือทวงถามจากผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ กรณีจึงต้องถือว่า สิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายตามคำฟ้องเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๒ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด จึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาตามคดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๕๖/๒๕๔๖

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ตามคำร้องที่ ๗๗๗/๒๕๔๖ พร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

๓.๒ คำร้องของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นายนราวุฒิ พันธุ์ชนะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนายจ่านงค์ แสงอำไพ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๗๗/๒๕๔๖ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญากับผู้ฟ้องคดี เพื่อลาไปศึกษาต่อภายในประเทศภาคปกติ ระดับปริญญาโทที่มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ วิทยาเขต สงขลา มีกำหนด ๒ ปี นับตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๓๔ สิ้นสุดวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๓๖ โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้กำกับประกัน ในสัญญาลาศึกษาต่อดังกล่าวมีเงื่อนไขว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาต้องกลับเข้าปฏิบัติราชการทันที และต้องปฏิบัติราชการต่อไปไม่น้อยกว่า ๒ เท่า ของเวลาที่ลาไปศึกษา หากกลับเข้าปฏิบัติราชการไม่ครบกำหนดเวลาในสัญญา ต้องชดใช้เงินที่ได้รับ ระหว่างศึกษาต่อโดยลดลงตามส่วนของเวลาที่กลับเข้าปฏิบัติราชการกับเบี้ยปรับอีกหนึ่งเท่าของ จำนวนเงินที่ต้องชดใช้ ต่อมา ในวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รายงานตัว เข้าปฏิบัติราชการ เนื่องจากได้ศึกษาครบถ้วนตามหลักสูตรแล้ว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นหนังสือ ขอลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๓๕ เมื่อนับระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับมา ปฏิบัติราชการตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๓๕ จนถึงวันลาออกจากราชการคือวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๓๕ มีระยะเวลาไม่ถึงสองเท่าของเวลาที่ลาศึกษาต่ออันเป็นการผิดสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้อง ชดใช้เงินพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญาจำนวน ๑๑๐,๕๒๖.๕๕ บาท ซึ่งในวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๓๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชดใช้เงินดังกล่าวจำนวน ๔๘,๕๐๗.๐๘ บาท เหลือเงินที่จะต้องชดใช้เป็นเงิน ๖๒,๐๑๙.๔๗ บาท ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ชดใช้เงินที่เหลือซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ และวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ตามลำดับ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีนี้ เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ อนึ่ง ผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของกระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ แต่เนื่องจาก ขณะนั้น ศาลปกครองยังไม่เปิดทำการ กรณีจึงมีเหตุจำเป็นไม่อาจยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน ระยะเวลาการฟ้องคดีได้

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) พิจารณาเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงเหตุแห่งการ ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๓๕ อันเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยินยอมชำระเงินบางส่วนให้กับ ผู้ฟ้องคดี และเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองจะเปิดทำการ เมื่อนับระยะเวลาตั้งแต่

ศาลปกครองเปิดทำการ คือวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ จนกระทั่งถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครอง คือวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ก็เป็นระยะเวลาที่พ้นกำหนดเวลาฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ แล้ว และไม่มีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาตามคดีหมายเลขแดงที่ ๗๖/๒๕๔๗ และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความกับคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น ที่ไม่รับคำร้องไว้พิจารณาตามคำร้องที่ ๒๔๒/๒๕๔๗ พร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒

๓.๓ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางสาวเบญจรัศม์ สุขขาว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนายแพทย์ พงษ์ภักดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒๕/๒๕๔๖ คดีหมายเลขแดงที่ ๔๑/๒๕๔๗ ตามคำร้องที่อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๕/๒๕๔๗

๓.๔ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นายมานะ ชูบรรจง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางแนนน้อย ราชปรีชา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒๘/๒๕๔๖ คดีหมายเลขแดงที่ ๔๒/๒๕๔๗ ตามคำร้องที่อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๖/๒๕๔๗

๓.๕ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางสาววรรณภา เรืองศรีกำธร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางศศิธร เรืองศรีกำธร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๓๐/๒๕๔๖ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๘/๒๕๔๗ ตามคำร้องที่อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๔๗

๓.๖ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางสาวอังสนา วิภิญโญชนี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายไพโรจน์ วิภิญโญชนี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒๔/๒๕๔๖ คดีหมายเลขแดงที่ ๘๔/๒๕๔๗ ตามคำร้องที่อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๐/๒๕๔๗

๓.๓ คำร้องมหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางสาวอลิสสรာ วณิชกุลบดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายประมุข วงศ์ธนเกียรติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๒๖/๒๕๔๖ คดีหมายเลขแดงที่ ๘๕/๒๕๔๗ ตามคำร้องที่อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๑/๒๕๔๗

๓.๔ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางสาวศรัญญา รัตนแสงหิรัญ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ร้อยเอก อัทธชาทร บุรณากาญจน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๓๔/๒๕๔๖ คดีหมายเลขแดงที่ ๘๖/๒๕๔๗ ตามคำร้องที่อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๒/๒๕๔๗

๓.๕ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางสาวสุรีย์พร เนตรสว่าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นาวาตรีหรือนายอนุชาติ อินทรเสน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๓๒/๒๕๔๖ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๘๗/๒๕๔๗ ตามคำร้องที่อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๑/๒๕๔๗

๓.๑๐ คำร้องของมหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นางสาวกาญจนา วชิรนนทศิลป์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นางพนิดา สุภาแพ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๒๗/๒๕๔๖ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๕๒/๒๕๔๗ ตามคำร้องที่อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๖/๒๕๔๗

โดยคำร้องที่ ๓.๓ ถึงคำร้องที่ ๓.๑๐ ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ สรุปได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญาการเป็นนักศึกษาเพื่อศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ (มหาวิทยาลัยมหิดล) กับผู้ฟ้องคดี โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ค้ำประกัน มีสาระสำคัญในสัญญาข้อ ๓ ว่า ภายหลังจากที่สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกลงยินยอมจะปฏิบัติกรให้เป็นไปตามคำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนักศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ผู้สำเร็จการศึกษาไปปฏิบัติงานในส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาลต่าง ๆ ทุกประการ และในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนักศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ผู้สำเร็จการศึกษาไปปฏิบัติงานในส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาลต่าง ๆ สั่งให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้ารับราชการหรือทำงาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรับราชการหรือทำงานนั้นอยู่ต่อไปเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองปี หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เข้ารับราชการหรือทำงานดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดี ยินยอมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๒๕๐,๐๐๐ บาท

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เข้ารับการศึกษาคณะเภสัชศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ตามโครงการแก้ไขปัญหาการกระจายเภสัชกร เมื่อปี ๒๕๓๘ และสำเร็จการศึกษา เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๓ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้เข้ารับราชการหรือทำงานชดใช้ตามสัญญาการเป็นนักศึกษาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงิน พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี จากต้นเงินของแต่ละสัญญา นับถัดจากวันฟ้องคดีจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี” เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้เข้ารับราชการหรือทำงานตามเงื่อนไขในสัญญาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้กำประกันชำระเงินแทนการปฏิบัติงานตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้กำประกันเพิกเฉย ไม่นำเงินจำนวนดังกล่าวไปชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลา จึงถือว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ เมื่อพ้นกำหนดเวลาให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินจำนวนดังกล่าวไปชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นกรณีที่ยื่นฟ้องคดีเกินกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา พร้อมกับโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒

ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ที่ศาลปกครองชั้นต้น ยกขึ้นมาเป็นเหตุในการสั่งไม่รับคำฟ้องเป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ก่อนจะมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ สิทธิในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต่อศาลย่อมเป็นไปตาม

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยฟ้องได้ภายในอายุความสิบปี การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คู่กรณีฝ่ายผู้ฟ้องคดีมีได้ทั้งเอกชนและหน่วยงานทางปกครอง การฟ้องคดีจึงถือเป็นสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลไว้ นอกจากนี้ มาตรา ๖๒ ยังบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งมาตรา ๒๗ ก็ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิดังกล่าวไว้ด้วย การจำกัดสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้นี้จะกระทำมิได้ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕ ฉะนั้น กฎหมายใดที่บัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลโดยไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจไว้ กฎหมายนั้นย่อมขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นผลให้บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีซึ่งโต้แย้งว่า บทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาคำร้องทั้งสิบแปดคำร้องแล้วเห็นว่า ในการฟ้องคดีต่อศาล ผู้ฟ้องคดี ย่อมต้องยื่นคำฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้สำหรับการฟ้องคดีนั้นเมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดย่อมต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แต่เนื่องจากผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี) ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี) ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า คำร้องทั้งสิบแปดคำร้อง มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็นประเด็นเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน

ข้อวินิจฉัย

ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

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

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี”

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักการทั่วไปในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ รับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐจะออกกฎหมาย กฎ และข้อบังคับใดๆ ขึ้นใช้บังคับโดยขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ ดังนั้นจึงไม่มีประเด็นที่จะมีบทบัญญัติในมาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งกับมาตราทั้ง ๓ มาตราดังกล่าวได้ สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ เป็นการรับรองสิทธิของเอกชนในการฟ้องหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมาตรา ๕๑ ก็ได้บัญญัติให้สอดคล้องกับมาตรา ๖๒ กล่าวคือ มิได้มีข้อความที่ตัดสิทธิของเอกชนในการฟ้องหน่วยงานของรัฐและกรณีตามคำร้องทั้ง ๑๘ คำร้อง ซึ่งเป็นคดีในศาลปกครองนั้น ผู้ฟ้องเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงไม่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ กรณีจึงไม่มีประเด็นที่จะวินิจฉัยได้ว่า มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒

ดังนั้น จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยแต่เพียงว่า มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี อันเป็นการย่นอายุความที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๓/๓๐ ซึ่งกำหนดอายุความไว้สิบปี ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครองเป็นไปด้วยความรวดเร็ว นอกจากนั้น การที่ได้บัญญัติเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองให้แตกต่างไปจากสัญญาทางแพ่ง ก็เพราะถือว่าสัญญาทางปกครองเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชนจำเป็นต้องมีกระบวนการพิจารณาเป็นพิเศษต่างจากคดีแพ่งทั่วไป เพราะผลการพิจารณาอาจกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือการจ่ายเงินภาษีอากรเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน

ตามที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า ก่อนหน้าที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย ได้มีการทำสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนจำนวนมาก เช่น สัญญาลาศึกษาต่อของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สัญญาก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาก่อสร้างอาคาร หน่วยงานของรัฐ เป็นต้น โดยมีได้อาทรบาทล่วงหน้าเลยว่าต่อไปภายหน้าสัญญาดังกล่าวจะกลายเป็น สัญญาทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นการขัดกับเจตนาของคู่สัญญาในขณะที่ทำสัญญา คู่สัญญามีเจตนาที่จะผูกพันสิทธิและหน้าที่ของตน ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับแล้ว การฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องยื่นฟ้อง ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการ โดยไม่ได้คำนึงถึงสิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐ และเอกชน ที่มีอยู่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะเหลืออยู่ที่ปี จึงถือได้ว่าเป็นการตัดสิทธิ ของคู่กรณีในการนำคดีไปฟ้องศาลเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๕๑ ที่กำหนดให้ยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีมิใช่สิบปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นการจำกัด สิทธิของบุคคลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น สิทธิการฟ้องคดีของคู่กรณีไม่ว่าเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ยังคงมีอยู่ และมีได้กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิ เป็นแต่เพียงกฎหมายจำกัดอายุความหรือ ระยะเวลาการฟ้องคดีเท่านั้นเพื่อประโยชน์ในกระบวนการพิจารณาของศาล มิให้ศาลต้องพิจารณาคดี ในเวลาที่นานจนเกินไป และมีผลใช้บังคับทั่วไปมิได้ใช้เฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกรณีใดกรณีหนึ่ง เป็นการเฉพาะเจาะจง

ส่วนที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า การที่ศาลปกครองได้มีคำสั่งให้การบังคับใช้บทบัญญัติในมาตรา ๕๑ มีผลตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๔ อันเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการ โดยไม่ได้คำนึงว่าสิทธิเรียกร้อง ของหน่วยงานของรัฐและของเอกชนที่มีอยู่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เหลืออยู่ที่ปีนั้น เท่ากับให้มีผลย้อนหลัง ทั้ง ๆ ที่มาตรา ๕๑ ไม่ได้บัญญัติให้มีผลย้อนหลัง ผลของกฎหมายจะย้อนหลัง หรือไม่และกรณีที่บทบัญญัติกฎหมายใหม่ขัดแย้งกับกฎหมายเก่าแล้วจะใช้กฎหมายใดบังคับใช้นั้น มิใช่เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัย

ด้วยเหตุผลข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒

นายสุจิต บุญบงการ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ