

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ต.๕๗/๒๕๖๓

วันที่ ๑๗ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง  
ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๕๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๔ หรือไม่

ประเด็นที่สอง หากเป็นการออกกระเบียบ ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๘๗ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป ซึ่งมีความมุ่งหมายแสดงถึงรูปแบบและการปกครองของรัฐ การแบ่งแยกอำนาจและการใช้อำนาจนั้น รวมถึงการรับรองถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้ โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มีความมุ่งหมายที่จะเป็นการกำหนดหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยยืนยันว่าอำนาจอธิปไตยยังคงเป็นของประชาชน มีพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นผ่านองค์กรทางการเมือง

ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด นอกจากนั้นยังเป็นการกำหนดกรอบและเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ

อนึ่ง หลักนิติธรรม (the Rule of Law) ย่อมเป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งอย่างน้อยมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญ ดังนี้

- (๑) ความเป็นกฎหมายสูงสุด (the Supremacy of Law)
- (๒) การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค
- (๓) การแบ่งแยกการใช้อำนาจ (Separation of Powers) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม

(๔) กระบวนการนิติธรรม (Due process of Law) อาทิเช่น ต้องไม่บังคับใช้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายย้อนหลังเป็นโทษทางอาญาแก่บุคคล ต้องให้บุคคลมีสิทธิในการปกป้องตนเองเมื่อสิทธิหรือเสรีภาพถูกกระทบ ในคดีอาญาจะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้ ไม่ทำให้บุคคลต้องถูกดำเนินคดีอาญาในการกระทำความผิดเดียวกันมากกว่าหนึ่งครั้ง ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดและก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

(๕) ความเป็นอิสระของศาล (Judiciary Independence) และความสุจริตเที่ยงธรรมของกระบวนการยุติธรรม

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งมีความมุ่งหมายให้เปิดกว้างสอดคล้องกับหลักสากล เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันในระบอบประชาธิปไตย ให้สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ทันทีโดยไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อน ทั้งนี้ ถ้าไม่ได้มีการกำหนดห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นแล้ว บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิและเสรีภาพต้องไม่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ ต้องไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มีความมุ่งหมายกำหนดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง มาตรา นี้ประกอบด้วยสองส่วนหลักที่สำคัญ กล่าวคือ ส่วนที่หนึ่ง รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่าประชาชนแต่ละคนมีสิทธิและเสรีภาพเท่าที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายไม่จำกัดสิทธิและเสรีภาพ และในส่วนที่สอง กำหนดกรอบการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่าต้องใช้สิทธิและเสรีภาพที่มี

ลักษณะเป็นการกระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของสังคมและประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

ในส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๘๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๐ ศาล ซึ่งบทบัญญัติในหมวดนี้เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง หน้าที่และอำนาจของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร อันถือว่าเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีทั้งปวง โดยดำเนินการในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมาย ซึ่งรับกับบทบัญญัติมาตรา ๓ ที่วางหลักไว้ตั้งแต่ในเบื้องต้นแล้วว่าพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจอธิปไตย อันได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ผ่านรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามลำดับ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๘ เป็นบทบัญญัติในส่วนที่ ๑ บททั่วไป ซึ่งบทบัญญัติในส่วนนี้เป็นการวางหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการพิพากษาคดี หน้าที่และอำนาจของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๘ มีความมุ่งหมายกำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจและประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ เป็นบทบัญญัติในส่วนที่ ๓ ศาลปกครอง ซึ่งกำหนดให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระ โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ มีความมุ่งหมายกำหนดขึ้นเพื่อกำหนดอำนาจของศาลปกครอง และชั้นของศาล

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้เมื่อครั้งที่ เป็นกฎหมายฉบับแรก คือ โดยที่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครอง หรือการทำสัญญาทางปกครอง อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน และโดยที่ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษ

ต่างจากคดีปกติทั่ว ๆ ไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน ในขณะที่เดียวกันเอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ ในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงที่แท้จริง และต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนทั่วไปซึ่งจะถูกกระทบในทางใดทางหนึ่งจากคำพิพากษาของศาลปกครอง รวมทั้งต้องมีหน่วยงานตุลาการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ ฉะนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สำหรับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศที่ออกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือโดย ก.ศป. หรือโดย ก.ศป. โดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือโดย ก.บ.ศป. หรือโดย ก.ขป. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

มาตรา ๖ บัญญัติว่า “ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๔๔ มาตรา ๔๖ มาตรา ๖๐/๑ มาตรา ๖๖ มาตรา ๗๐ มาตรา ๗๕/๑ มาตรา ๗๕/๒ และมาตรา ๗๕/๔ ต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรในวันที่ออกกระเปียบดังกล่าว เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบได้ ถ้าต่อมามีการเสนอญัตติและสภาผู้แทนราษฎรมีมติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งระเบียบดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ยกเลิกระเบียบใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น

กำหนดวันตามวรรคหนึ่งให้หมายถึงวันในสมัยประชุม”

มาตรา ๔๔ บัญญัติว่า “การดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องสอด การเรียกบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี การดำเนินกระบวนการพิจารณา การรับฟังพยานหลักฐาน และการพิพากษาคดีปกครอง นอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด”

มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ถ้าประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควรจะให้มีการวินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้ หรือมีกฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้วินิจฉัยปัญหาใด หรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ก็ให้วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่”

**ประเด็นที่หนึ่ง** มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ หรือไม่

เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ต่างกำหนดให้กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น ในการประชุมของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในคราวหนึ่ง อาจเป็นการประชุมเพื่อออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๔๔ หรือการวินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใดตามมาตรา ๖๘ ก็ได้ เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีและการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี” ซึ่งเมื่อพิจารณาความแตกต่างระหว่างระยะเวลาและอายุความแล้ว พบว่า

“ระยะเวลา” หมายความว่า ระยะเวลาหรือช่วงความยาวของเวลา (period of time) ซึ่งอาจจะกำหนดเป็น นาที ชั่วโมง วัน สัปดาห์ เดือนหรือปีก็ได้ เช่น สัญญาเช่ารถจักรยานยนต์โดยทั่วไปแล้วมักจะกำหนดระยะเวลาเช่าไว้เป็นนาทีหรือชั่วโมง สัญญาเช่ารถยนต์มักจะกำหนดระยะเวลาเช่าไว้เป็นวันหรือสัปดาห์ สัญญาเช่าบ้านมักจะกำหนดระยะเวลาเช่าไว้เป็นเดือนหรือเป็นปี หรือในเรื่องอายุความส่วนใหญ่กฎหมายได้กำหนดไว้เป็นปี กล่าวคือ บางกรณีกำหนดอายุความไว้ ๒ ปี บางกรณีกำหนดอายุความไว้ ๕ ปี หรือบางกรณีกำหนดอายุความไว้ ๑๐ ปี เป็นต้น

“อายุความ” คือ ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดบังคับไว้ให้เจ้าหนี้ใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลภายในกำหนด ถ้าหากปล่อยทิ้งไว้นานจนเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว จะทำให้เกิดผลเสียหายแก่เจ้าหนี้ซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิเรียกร้องนั้นได้ กล่าวคือ จะทำให้ “สิทธิเรียกร้องขาดอายุความ” หรือที่เรียกว่า “หนี้ขาดอายุความ”

ในส่วนของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า “การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้” ศาลจึงมีดุลพินิจในการรับฟ้องคดีที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๕๑ ได้อีกด้วย

การที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีมติครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ว่า ในกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ แต่ผู้ฟ้องคดีมีได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น ต่อมาหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยขณะที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด แต่การนำคดีดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครองนั้น จะเป็นการฟ้องคดีปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ หรือมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วแต่กรณี ในกรณีเช่นนี้เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองหลังจากที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองไม่อาจรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้ เพราะเป็นการฟ้องคดีที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ถ้าเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลปกครองจะรับคดีไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ได้ โดยให้พิจารณาเป็นรายกรณีไป

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีมติครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ นั้น มิใช่เป็นการขยายระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ ที่มุ่งพิจารณาเป็นรายกรณีไป แต่เป็นการกำหนดการเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ จาก “นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี” เป็น “ให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป” มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว จึงเป็นการขยายระยะเวลาการฟ้องคดีโดยมุ่งประสงค์ให้มีผลบังคับกับทุกคดีเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นกรณีเฉพาะตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง ซึ่งการกำหนดการเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว เป็นการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ อันเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กฤษฎีกา โดยไม่ดำเนินการเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือออกระเบียบที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาของศาลปกครองเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาอีกครั้งหนึ่งก่อน

กรณีศาลปกครองสูงสุดชี้แจงว่าการที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ มาจากมูลเหตุในการพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับปัญหาระยะเวลาการฟ้องคดีตามคำร้องที่ ๔๐/๒๕๔๔ คำร้องที่ ๒๖๗/๒๕๔๔ และคำร้องที่ ๔๘๒/๒๕๔๕ ที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีที่เหตุแห่งการฟ้องเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการมาฟ้องหลังจากศาลปกครองเปิดทำการแล้ว จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าต้องเริ่มนับอายุความวันใด ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ไม่ได้บัญญัติไว้แต่เมื่อพิจารณาจากคำสั่งของศาลปกครองในคำร้องทั้งสามเรื่องแล้วไม่มีการอ้างอิงมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวไว้โดยตรง ทั้งที่ศาลปกครองสูงสุดชี้แจงว่ามติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเป็นการพิจารณาคดีโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖๘ ทำให้เห็นได้ว่าการประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในครั้งนั้นเป็นการพิจารณาเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี ซึ่งเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ นอกจากนี้ที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด (เสมือนกับการบัญญัติบทเฉพาะกาลเพื่ออุดช่องว่างของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้นเอง) ซึ่งต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง เพื่อให้มีผลบังคับใช้ตามหลักกฎหมายมหาชนที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ”

**ประเด็นที่สอง** หากเป็นการออกระเบียบ ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๙๗ หรือไม่

เห็นว่า เมื่อวินิจฉัยไว้แล้วว่ามติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นการออก “ระเบียบ” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ ซึ่งต้องดำเนินการกระบวนกรตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ามติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้ง

ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง กำหนดไว้จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

มีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า การกระทำความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๘๗ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๘ เป็นบทบัญญัติกำหนดให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจศาลที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย อันเป็นการกระทำทางตุลาการแต่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางตุลาการของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไว้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

คงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า การออกมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ วรรคสาม และมาตรา ๑๘๗ หรือไม่

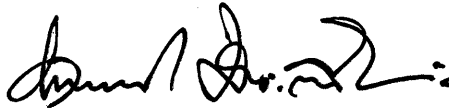
เห็นว่า เมื่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดออกระเบียบที่ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ ประกอบ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง จึงเป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๘๗ วรรคสี่ ที่บัญญัติให้วิธีพิจารณาคดีและการดำเนินงานของศาลปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกรนั้น ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ การไม่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคสี่ ด้วย

ส่วนประเด็นว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสาม และมาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพให้สามารถยกบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลต่อศาลหรือยกขึ้นต่อสู้คดีในศาลได้ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองและโครงสร้างของศาลปกครองที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายที่ว่าด้วยกรนั้น ซึ่งมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หากไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๘๗ วรรคสี่ ก็ไม่ตัดสิทธิ



ผู้ร้องหรือผู้ร้องเรียนในการยกบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาล แต่อย่างไรก็ดี ทั้งไม่กระทบต่อเขตอำนาจและโครงสร้างของศาลปกครอง จึงไม่มีกรณีที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสาม และมาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม แต่ประการใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงมีความเห็นว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เป็นการออก “ระเบียบ” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ ซึ่งต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง เมื่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมิได้ดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๙๗ วรรคสี่



(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ