

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ต. ๕๙/๒๕๖๓

วันที่ ๑๗ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

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

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

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

มาตรา ๒๕ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๘๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๐ ศาล โดยมาตรา ๑๘๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง” และมาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้มีศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น” วรรคสาม บัญญัติว่า “อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง 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 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๔๔ มาตรา ๔๖ มาตรา ๖๐/๑ มาตรา ๖๖ มาตรา ๗๐ มาตรา ๗๕/๑ มาตรา ๗๕/๒ และมาตรา ๗๕/๔ ต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรในวันทีออกกระเบียบดังกล่าว เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบได้ ถ้าต่อมามีการเสนอญัตติและสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งระเบียบดังกล่าว ให้สภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ยกเลิกระเบียบใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น” และมาตรา ๔๔ บัญญัติว่า “การดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องสอด การเรียกบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี การดำเนินกระบวนการพิจารณา การรับฟังพยานหลักฐาน และการพิพากษาคดีปกครอง นอกจากที่บัญญัติไว้แล้ว ในพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด”

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประธานศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาร่างคำสั่งคำร้องที่ ๔๐/๒๕๔๔ คำร้องที่ ๒๖๗/๒๕๔๔ และคำร้องที่ ๔๘๒/๒๕๔๕ ซึ่งเสนอมาจากองค์คณะของตุลาการในศาลปกครองสูงสุด มีความเห็นว่า ขณะนั้นศาลปกครองเพิ่งเปิดทำการได้เพียงปีเศษ และมีคดีที่มีลักษณะที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาการตีความระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง กรณีผู้ฟ้องคดีนำคดีที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีที่เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการมาฟ้องภายหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการแล้ว จึงมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาว่ากรณีดังกล่าวควรจะต้องเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติตั้งแต่วันใด ประธานศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นสมควรนำประเด็นปัญหาดังกล่าวซึ่งเกี่ยวข้องกับ การฟ้อง และการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองเข้าพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เพื่อวางแนวบรรทัดฐานและแนวทางการทำคำพิพากษาและคำสั่งต่อไป โดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีมติครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองว่า “ในกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น ต่อมาภายหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยขณะที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด แต่การนำคดีดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครองนั้น จะเป็นการฟ้องคดีปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ หรือมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วแต่กรณี ในกรณีเช่นนี้เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองหลังจากที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้วศาลปกครองไม่อาจรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้ เพราะเป็นการฟ้องคดีที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ถ้าเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลปกครองจะรับคดีไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ได้ โดยให้พิจารณาเป็นรายกรณีไป” ส่งผลให้การเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในกรณีดังกล่าวแตกต่างไปจากหลักทั่วไปตามมาตรา ๕๑

ที่กำหนดให้เริ่มนับแต่วันที่รัฐหรือควรรัฐถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เป็นให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว จึงเป็นการขยายระยะเวลาการฟ้องคดีอีกกรณีหนึ่ง นอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๒ วรรคสอง ที่กำหนดให้ศาลมีดุลพินิจในการรับฟ้องคดีที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๕๑ ได้อีกด้วย ซึ่งการกำหนดการเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวมิใช่เป็นกรณีที่ศาลจะใช้ดุลพินิจเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์นิติบัญญัติโดยไม่ดำเนินการเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือออกระเบียบที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาของศาลปกครองตามที่มาตรา ๔๔ ให้อำนาจไว้ ทั้งนี้รายงานการประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง ไม่ปรากฏว่าผู้เข้าร่วมประชุมได้มีการอภิปรายโดยมีการกล่าวถึงข้อเท็จจริงในคดีใดคดีหนึ่งของทั้งสามคดี กล่าวคือ คำร้องที่ ๔๐/๒๕๔๔ คำร้องที่ ๒๖๗/๒๕๔๔ และคำร้องที่ ๔๘๒/๒๕๔๕ ซึ่งเป็นคดีที่มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเป็นการเฉพาะ อันจะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นปัญหาซึ่งเป็นเนื้อหาแห่งคดีของทั้งสามคดีดังกล่าว อีกทั้งมิใช่การตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับการเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในกรณีดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบัญญัติเอาไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง จึงมิได้มีลักษณะเป็นเพียงการวินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใดตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ถ้าประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควรจะให้มีการวินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้ หรือมีกฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้วินิจฉัยปัญหาใด หรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้ หรือมีกฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่” แต่มีลักษณะเป็นการอภิปรายประเด็นปัญหาของทั้งสามคดี กล่าวคือ ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองไปพร้อมกัน โดยไม่ได้มีการกล่าวถึงข้อเท็จจริงใดของทั้งสามคดีเป็นการเฉพาะ เพื่อกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง จึงเป็นการออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดอันมีลักษณะเป็นการกำหนด

หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วนของระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ประเด็นที่สอง หากเป็นการออกระเบียบ ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๘๗ หรือไม่

เห็นว่า เมื่อมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด อันมีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วนของระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว จึงต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง โดยต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีผลใช้บังคับได้ และต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรในวันนี้ออกระเบียบดังกล่าวเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบได้ ถ้าต่อมามีการเสนอญัตติและสภาผู้แทนราษฎรมีมติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งระเบียบดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ยกเลิกระเบียบใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น อย่างไรก็ตาม จากข้อเท็จจริงภายหลังจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้มีมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง ซึ่งมีลักษณะเป็นการออกระเบียบตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมิได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม กล่าวคือ ไม่ได้มีการนำมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดอันมีลักษณะเป็นการออกระเบียบดังกล่าวไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีผลใช้บังคับได้ และไม่ได้มีการส่งให้สภาผู้แทนราษฎรในวันนี้ออกระเบียบดังกล่าวเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบ จึงเป็นกรณีที่มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ซึ่งมีลักษณะเป็นการ

ออกระเบียบตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อนึ่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๘ กำหนดให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจศาลที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เมื่อประเด็นแห่งคดีนี้เป็นการพิจารณาว่าการออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการตามกฎหมายและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ไม่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดในกรณีของผู้ร้องเรียนไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายอย่างไร จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

คงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า การออกมติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ วรรคสาม และมาตรา ๑๘๗ หรือไม่ เห็นว่า ถึงแม้ว่าศาลปกครองจะมีอำนาจและอิสระในการดำเนินกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ แต่การดำเนินการดังกล่าวก็ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ว่าด้วยการนั้น เมื่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดออกระเบียบที่ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ ประกอบมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง จึงเป็นการดำเนินงานที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น เป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม ดังนั้น มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๘๗ วรรคสี่ ไม่อาจใช้บังคับหรือกล่าวอ้างได้เสมือนไม่มีระเบียบในเรื่องดังกล่าว ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองจึงต้องเป็นไปตามหลักทั่วไปตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกำหนดให้เริ่มนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสาม ได้กำหนดให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ และมาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองและโครงสร้างของศาลปกครองที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายที่ว่าด้วยการนั้น การที่มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง ไม่ได้ดำเนินการตามมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๘๗ วรรคสี่ นั้น หาได้เป็นการตัดสิทธิผู้ร้องหรือผู้ร้องเรียนในการยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้

คดีในศาลแต่อย่างใด ทั้งไม่กระทบต่อเขตอำนาจและโครงสร้างของศาลปกครอง จึงไม่มีกรณีที่จะไปขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสาม และมาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกกระเปียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ ซึ่งต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง เมื่อไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๙๗ วรรคสี่



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ