

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายณกต เทพพิทักษ์ 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 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 ๑๙๗ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” มาตรา ๒๕ วรรคสาม บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” มาตรา ๑๘๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้พิพากษาและตุลาการ

๑๖๗

ย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง” และมาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น” วรรคสาม บัญญัติว่า “อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ” วรรคสี่ บัญญัติว่า “การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

สำหรับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศที่ออกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ... เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้” และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๔๔ ... ต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรในวันที่ออกกระเบียบดังกล่าว เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบได้ ถ้าต่อมามีการเสนอญัตติและสภาผู้แทนราษฎรมีมติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งระเบียบดังกล่าว ให้สภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ยกเลิกระเบียบใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น” มาตรา ๔๔ บัญญัติว่า “การดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องสอด การเรียกบุคคล หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี การดำเนินกระบวนการพิจารณา การรับฟังพยานหลักฐาน และการพิพากษาคดีปกครอง นอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด” และมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ถ้าประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควรจะให้มีการวินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใด โดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้ หรือมีกฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้วินิจฉัยปัญหาใด หรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ก็ให้วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่”

ประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นอันดับแรกคือ การพิจารณาคำร้องนี้เป็นกรณีต้องห้ามตามมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องอายุความเป็นเรื่องสำคัญและกฎหมายที่กำหนดอายุความเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี อันควรที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้หยิบยกขึ้นพิจารณาวินิจฉัยเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๑๖๖

ซึ่งศาลปกครองไม่ได้พิจารณาพิพากษาในประเด็นนี้ จึงไม่เป็นเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว ไม่เป็นกรณีต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยตามมาก็คือ 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 การประชุมของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในคราวหนึ่ง อาจเป็นการประชุมเพื่อออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๔๔ หรือการวินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใดตามมาตรา ๖๘ ก็ได้ เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “... การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี” ซึ่งมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คดีที่เป็นประเด็นปัญหาในเรื่องนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง การประชุมของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในคราวหนึ่ง อาจเป็นการประชุมเพื่อออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดหรือการวินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใดก็ได้ เมื่อพิจารณาความแตกต่างระหว่างระยะเวลาและอายุความแล้ว ระยะเวลาหมายถึงระยะเวลาหรือช่วงความยาวของเวลา อายุความเป็นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดเวลานั้น อายุความจึงเป็นนิติเหตุที่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย หากล่วงพ้นกำหนดเวลาแล้วเป็นเหตุให้สิทธิเรียกร้องนั้นขาดอายุความ ซึ่งหากกำหนดเวลานั้นเป็นอายุความ ศาลจะงด ขยาย หรือยื่นเข้าไม่ได้ และกฎหมายที่กำหนดอายุความเป็นกฎหมายที่เกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี บุคคลจะตกลงยกเว้นเป็นอย่างอื่นไม่ได้ และศาลสามารถชี้วินิจฉัยได้เอง แต่ถ้าเป็นระยะเวลาการฟ้องคดี ศาลอาจยื่นหรือขยายได้ และไม่ใช้กฎหมายที่เกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดชี้แจงว่าการที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด มีมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ มาจากมูลเหตุในการพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับปัญหาระยะเวลาการฟ้องคดีตามคำร้องที่ ๔๐/๒๕๔๔

๗๖

คำร้องที่ ๒๖๗/๒๕๔๔ และคำร้องที่ ๔๘๒/๒๕๔๕ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีนำคดีที่มีเหตุแห่งการฟ้องที่เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการมาฟ้องหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการแล้วจะต้องเริ่มนับอายุความวันใด แต่เมื่อพิจารณารายงานการประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ พบว่าข้อเท็จจริงของคดีทั้งสามเรื่องแตกต่างกัน แต่การประชุมของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในครั้งดังกล่าวได้อภิปรายทั้งสามคดีพร้อมกันโดยไม่ได้มีการกล่าวถึงข้อเท็จจริงในคดีใดคดีหนึ่งของทั้งสามคดีเป็นการเฉพาะ และเมื่อพิจารณาคำสั่งของศาลปกครองของคำร้องทั้งสามเรื่องก็ไม่ได้อ้างอิงมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ ไว้โดยตรง อีกทั้งเมื่อพิจารณามติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นการกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในช่วงที่ศาลปกครองเปิดทำการ โดยให้เริ่มนับระยะเวลาในการฟ้องคดีในวันที่ศาลปกครองเปิดทำการ ดังนั้น การประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในวันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ จึงไม่ใช่การพิจารณาวินิจฉัยปัญหาคดีโดยทั่วไปอันนำไปสู่การพิจารณาชี้ขาดประเด็นแห่งคดี หรือเป็นการประชุมเพื่อพิจารณาหาแนวทางการวินิจฉัยคดีเพื่อให้คดีมีบรรทัดฐานเดียวกันตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง แต่เป็นการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔

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

เห็นว่า เมื่อมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ แต่ไม่ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่าการออกระเบียบดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๙๗ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๘ เป็นบทบัญญัติกำหนดให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจศาล ที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เมื่อประเด็นแห่งคดีนี้เป็นการพิจารณาว่า การออกระเบียบต้องดำเนินการตามกฎหมายและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๗๖๐

หรือไม่ ไม่มีประเด็นพิจารณาว่าการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดในกรณีของผู้ร้องเรียนไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

คงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า การออกมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ วรรคสาม และมาตรา ๑๙๗ หรือไม่

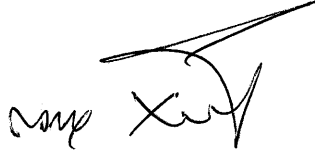
เห็นว่า ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเป็นองค์กรศาล ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ยังต้องดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีหรือกฎหมายที่ว่าด้วยการนั้นด้วย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ วรรคสี่ เมื่อการออกกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้องต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ การที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไม่ดำเนินการออกกระเบียบให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ ประกอบ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๙๗ วรรคสี่

ส่วนที่ผู้ร้องเห็นว่า การออกกระเบียบดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสาม และมาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสามนั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพให้สามารถยกบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นต่อสู้คดีในศาลได้ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองและโครงสร้างของศาลปกครองที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายที่ว่าด้วยการนั้น ซึ่งการออกกระเบียบดังกล่าวก็ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ร้อง หรือผู้ร้องเรียนในการยกบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาล แต่อย่างใด ทั้งไม่กระทบต่อเขตอำนาจและโครงสร้างของศาลปกครอง จึงไม่มีกรณีที่จะไปขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสาม และมาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๓๓

มาตรา ๔๔ ที่ไม่ได้ดำเนินการตามมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๙๗ วรรคสี่



(นายเนกตล เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ