



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ต. ๕๙/๒๕๖๓

วันที่ ๑๗ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) โดยการร้องเรียนของกระทรวงคมนาคมและการรถไฟ
แห่งประเทศไทย ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓
ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม และเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ร้องรับเรื่องร้องเรียนจากกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทย (ผู้ร้องเรียน)
ขอให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างว่าเมื่อวันที่
๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ ผู้ร้องเรียนกับบริษัท โฮปเวลล์ (ประเทศไทย) จำกัด ทำสัญญาสัมปทาน
ระบบขนส่งทางรถไฟและถนนยกระดับในกรุงเทพมหานคร ต่อมาผู้ร้องเรียนมีหนังสือลงวันที่
๒๗ มกราคม ๒๕๕๑ แจ้งบอกเลิกสัญญาและห้ามมิให้บริษัทฯ เข้าไปเกี่ยวข้องในพื้นที่โครงการ
บริษัทฯ มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๑ และลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ แจ้งว่า

การบอกเลิกสัญญาต้องปฏิบัติตามขั้นตอนตามสัญญา ผู้ร้องเรียนเป็นฝ่ายผิดสัญญาต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่บริษัทฯ และบริษัทฯ เสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการเป็นข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๑๑๙/๒๕๔๗ คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยชี้ขาดให้ผู้ร้องเรียนคืนเงินค่าตอบแทนให้แก่บริษัทฯ เป็นเงินจำนวน ๒,๘๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย คืบหนึ่งสี่ค่าประกันและคืนเงินค่าธรรมเนียมพร้อมดอกเบี้ย และให้ใช้เงินค่าก่อสร้างโครงการเป็นเงินจำนวน ๙,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย ผู้ร้องเรียนฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าว ศาลปกครองกลางพิพากษาให้เพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ และมีคำสั่งปฏิเสธไม่รับบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ เนื่องจากผู้ร้องเรียนมีหนังสือบอกเลิกสัญญาสัมปทานและบริษัทฯ ได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๑ การที่บริษัทฯ เสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ เป็นการเสนอข้อพิพาทเกินกำหนดระยะเวลาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บริษัทฯ ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ อ. ๔๑๐ - ๔๑๒/๒๕๕๗ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๒๑ - ๒๒๓/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๒ ว่าคดีนี้สัญญาลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ ไม่ได้กำหนดเรื่องระยะเวลาการเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการไว้โดยเฉพาะ การเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการจึงกระทำได้ภายในกำหนดอายุความการฟ้องคดีต่อศาล เมื่อคดีนี้เป็นการพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ระหว่างคู่สัญญาในสัญญาสัมปทานอันเป็นสัญญาทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ และเกิดขึ้นก่อนที่ศาลปกครองเปิดทำการ การนับอายุความการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการคือ วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ และต้องนับอายุความตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับในขณะที่ทำการพิจารณาคดี กล่าวคือ ภายในห้าปีนับแต่วันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อบริษัทฯ เสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ อันเป็นการยื่นภายในกำหนดระยะเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญา ข้อพิพาทนี้จึงเป็นข้อพิพาทที่เสนอต่อคณะอนุญาโตตุลาการภายในระยะเวลาโดยชอบแล้ว ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างว่าตนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการถูกบังคับ

ตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าว และมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ขัดต่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เนื่องจากมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว กำหนดให้เริ่มนับอายุความตั้งแต่วันที่ “ศาลปกครองเปิดทำการ” ส่งผลให้การเริ่มนับระยะเวลา อายุความแตกต่างไปจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ที่ให้เริ่มนับระยะเวลาอายุความตั้งแต่วันที่ “รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี” มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวจึงเป็นระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๔๔ ที่บัญญัติให้การดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องสอด การเรียกบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี การดำเนิน กระบวนพิจารณา การรับฟังพยานหลักฐาน และการพิพากษาคดีปกครอง นอกจากนี้บัญญัติไว้แล้ว ในพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งต้องดำเนินการตามมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง แต่ปรากฏว่าไม่มี การประกาศในราชกิจจานุเบกษามาตรา ๕ และมีได้ส่งให้สภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีผลบังคับใช้ในสถานะของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๘๗

ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ดังนี้

(๑) มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียนที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๘๗

(๒) ขอให้สั่งเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดหรือการกระทำดังกล่าว

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้อง ของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ หรือไม่ เห็นว่า ผู้ร้องมีความเห็นว่า

ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเกิดจากมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ และขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ว่ามติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๙๗ คดีมีปัญหาด้วยว่ามติดังกล่าวของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีลักษณะเป็นการออกระเบียบ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการฟ้องหรือไม่ กรณีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ให้ศาลปกครองสูงสุดส่งเอกสารรายงานการประชุมตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ รวมทั้งระเบียบ และเอกสารที่เกี่ยวข้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ต่อมาผู้ร้องยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้อง ฉบับลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๖๓ สรุปได้ว่าการกระทำขององค์คณะตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่พิจารณาคดีพิพาทระหว่างผู้ร้องเรียนกับบริษัทฯ โดยใช้วิธีการนับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม และไม่เข้าไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๙๗ เนื่องจากมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเป็นระเบียบที่ออกโดยไม่ชอบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๔ ประกอบกับเป็นการนำระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเริ่มใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ย้อนกลับไปใช้พิจารณาประเด็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๒๗ (ที่ถูก ๒๔) พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว และการกระทำขององค์คณะตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่นำกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง

ตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวมาใช้ในคดีพิพาทระหว่างผู้ร้องเรียนกับบริษัทฯ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๙๗ และขอให้สั่งเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือการกระทำดังกล่าว

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องของผู้ร้องแล้วเห็นว่า การพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างในคดีระหว่างผู้ร้องเรียนกับบริษัทฯ เป็นการกระทำทางตุลาการ ประกอบกับการยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๗ (๔) จึงสั่งไม่รับคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๕ แต่สั่งรับคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องเฉพาะข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องเท่านั้น

ศาลปกครองสูงสุดมีหนังสือรวม ๒ ฉบับ คือ ฉบับลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๔ ส่งหนังสือชี้แจงและเอกสารรายงานการประชุมตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๕๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ รวมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้อง และฉบับลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๖๔ ส่งเอกสารเพิ่มเติม สรุปได้ว่า การประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๕๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ เป็นการพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี กรณีผู้ฟ้องคดีนำคดีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการมาฟ้องต่อศาลปกครองหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการแล้ว โดยเริ่มจากการที่ประธานศาลปกครองสูงสุดตรวจพิจารณาร่างคำสั่งคำร้องที่ ๔๐/๒๕๕๔ คำร้องที่ ๒๖๗/๒๕๕๔ และคำร้องที่ ๔๘๒/๒๕๕๕ ซึ่งเสนอมามากองคดีในศาลปกครองสูงสุดแล้วเห็นว่า ขณะนั้นศาลปกครองเพิ่งเปิดทำการได้เพียงปีเศษ และมีคดีที่มีลักษณะที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับ “ปัญหาการตีความระยะเวลาการฟ้องคดี” กรณีผู้ฟ้องคดีนำคดีที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีที่เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการมาฟ้องหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการแล้ว จะต้องเริ่มนับอายุความวันใด ข้อพิพาทบางคดีบางข้อหาไม่สอดคล้องกัน และขณะนั้นองค์คณะในศาลปกครองสูงสุดแต่ละองค์คณะมีความเห็นแตกต่างกัน ประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควรนำคดีตามคำร้องทั้งสามเรื่องเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการ

ในศาลปกครองสูงสุดเพื่อเป็นบรรทัดฐานแนวทางการทำคำพิพากษาและคำสั่ง มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวมิใช่ระเบียบที่ออกเพื่อบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง แต่เป็นการวินิจฉัยปัญหาและคดีตามคำร้องทั้งสามคำร้อง เพื่อเป็นแนวคำวินิจฉัย โดยที่ประชุมใหญ่เท่านั้น แนวคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่มิได้มีผลบังคับเช่นเดียวกับระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ เพราะระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาดังกล่าวมีผลบังคับเฉพาะกฎหมายที่ตุลาการศาลปกครองต้องยึดถือปฏิบัติ ซึ่งหากมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ฝ่าฝืนระเบียบดังกล่าว การดำเนินกระบวนการพิจารณานั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย และอาจถูกเพิกถอนได้โดยตุลาการองค์คณะหรือศาลที่สูงกว่าได้ ส่วนแนวคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดองค์คณะอาจเห็นต่างได้แต่ต้องระบุนเหตุผลการวินิจฉัยและประธานศาลปกครองสูงสุดอาจนำเข้าวินิจฉัย โดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดอีกครั้งก็ได้ หลังจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยคำร้องทั้งสามแล้ว องค์คณะตุลาการในศาลปกครองสูงสุดก็ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายดังกล่าวตามแนวคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวอีกเป็นจำนวนมาก จึงเห็นว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเป็นการวินิจฉัยคดีโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖๘ มิใช่การออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ ประกอบมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้อง หนังสือชี้แจง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง และกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

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

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

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

มาตรา ๒๕ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๙๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๐ ศาล ซึ่งมาตรา ๑๘๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง” และมาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น” วรรคสาม บัญญัติว่า “อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์การอิสระซึ่งเป็นอำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์การอิสระนั้น ๆ” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

สำหรับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้บังคับดังปรากฏท้ายพระราชบัญญัตินี้ว่า “โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐ

หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครอง หรือการทำสัญญาทางปกครอง อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน และโดยที่ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่ว ๆ ไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน ในขณะที่เดียวกันเอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ ในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงที่แท้จริง และต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนทั่วไป ซึ่งจะถูกระทบในทางใดทางหนึ่งจากคำพิพากษาของศาลปกครอง ...”

จากเจตนารมณ์ของการจัดตั้งศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ดังกล่าว มีช่วงเปลี่ยนผ่านอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลจากศาลยุติธรรมเป็นศาลปกครอง โดยกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งและวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนดลักษณะคดีพิพาท ระยะเวลาการฟ้อง การดำเนินกระบวนการพิจารณา และการพิพากษาไว้ อย่างไรก็ดี กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งและวิธีพิจารณาดังกล่าวไม่อาจบัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการได้ครอบคลุม เพื่อให้ศาลปกครองสามารถดำเนินการได้ในช่วงเปลี่ยนผ่าน พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ บัญญัติว่า “การดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องสอด การเรียกบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี การดำเนินกระบวนการพิจารณา การรับฟังพยานหลักฐาน และการพิพากษาคดีปกครอง นอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินการนอกจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ได้ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัตินี้ยังบัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๔๔ มาตรา ๔๖ มาตรา ๖๐/๑ มาตรา ๖๖ มาตรา ๗๐ มาตรา ๗๕/๑

มาตรา ๗๕/๒ และมาตรา ๗๕/๔ ต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรในวันที่ออกระเบียบดังกล่าว เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบได้ ถ้าต่อมามีการเสนอญัตติและสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งระเบียบดังกล่าว ให้สภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ยกเลิกระเบียบใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดำเนินการตามนั้น” สำหรับการมีผลใช้บังคับของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ ว่า “บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศที่ออกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือโดย ก.ศป. หรือโดย ก.ศป. โดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือโดย ก.บ.ศป. หรือโดย ก.ขป. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

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 บัญญัติให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องสอด การเรียกบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี การดำเนินกระบวนการพิจารณา การรับฟังพยานหลักฐาน และการพิพากษาคดีปกครอง ที่มีได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลปกครองสามารถดำเนินการได้ในช่วงเปลี่ยนผ่านอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลจากศาลยุติธรรมเป็นศาลปกครอง แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อาจบัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการไม่ครอบคลุม ดังนั้น การออกระเบียบตามบทบัญญัตินี้จึงเสมือนการตรากฎหมายขึ้นใหม่ ซึ่งมาตรา ๖ กำหนดให้ส่งระเบียบที่ออกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไปให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อตรวจสอบก่อน โดยสภาพของระเบียบที่ออกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่ใช่บังคับเฉพาะคดีใดคดีหนึ่ง ซึ่งเป็นกรณีที่มีความแตกต่างจากกรณีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ถ้าประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควรจะให้มีการวินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใด

โดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้ หรือมีกฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ให้วินิจฉัยปัญหาใด หรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้ให้วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่” สภาพของมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรานี้เป็นการวินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใด ย่อมมีผลผูกพันเฉพาะปัญหาหรือคดีนั้น ๆ เท่านั้น

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้อง และคำชี้แจงของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดี กรณีผู้ฟ้องคดีนำคดีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ มาฟ้องต่อศาลปกครองหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการแล้วว่า “ในกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น ต่อมาหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยขณะที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด แต่การนำคดีดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครองนั้น จะเป็นการฟ้องคดีปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ หรือมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วแต่กรณี ในกรณีเช่นนี้ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองหลังจากที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองไม่อาจรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้ เพราะเป็นการฟ้องคดีที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ถ้าเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลปกครองจะรับคดีไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ได้ โดยให้พิจารณาเป็นรายกรณีไป” ซึ่งมูลเหตุที่ต้องนำเรื่องเข้าที่ประชุมตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว เกิดจากปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดีตามคำร้องที่ ๔๐/๒๕๔๔ คำร้องที่ ๒๖๗/๒๕๔๔ และคำร้องที่ ๔๒๘/๒๕๔๕ ที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีที่เหตุแห่งการฟ้องเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการมาฟ้องหลังจากศาลปกครองเปิดทำการแล้ว เมื่อพิจารณามติที่ประชุมใหญ่

ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวแล้ว เป็นการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดีในกรณี
เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้บัญญัติบทเฉพาะกาลให้ปรับระยะเวลาฟ้องคดีในช่วง
เปลี่ยนผ่านการใช้บังคับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไว้
จึงมีการนำปัญหาดังกล่าวเข้าพิจารณาในที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยขอให้ที่ประชุมใหญ่
ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด “การกำหนดแนวทางการวินิจฉัยปัญหา” มิใช่เป็นเพียงการพิจารณา
พิพากษาเฉพาะคดี ประกอบกับเมื่อพิจารณาการอภิปรายของผู้เข้าร่วมประชุมในรายงานการประชุมใหญ่
ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งดังกล่าวแล้ว มิได้มีการกล่าวถึงข้อเท็จจริงในคดีใดคดีหนึ่งของทั้งสามคดี
เป็นการเฉพาะดังเช่นการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาคดีทั่วไปเพื่อนำไปสู่การพิจารณาชี้ขาดในประเด็นแห่งคดี
ที่มีผลเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งเฉพาะในคดีนั้น ๆ ยิ่งไปกว่านั้น ตามคำสั่งในคดีทั้งสามมิได้อ้างอิงว่า
เป็นคำวินิจฉัยโดยมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไว้ในส่วนที่พิเคราะห์เพื่อชี้ขาดประเด็นแห่งคดี
อันแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าเป็นการกำหนดแนวทางเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองทั่วไปที่เกิดขึ้นก่อน
ศาลปกครองเปิดทำการให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหรือการดำเนินการเพื่อเป็นอย่างเดียวกัน
โดยประสงค์ให้การพิจารณาพิพากษาในคดีอื่นต้องเป็นไปในแนวทางเดียวกันนี้ด้วย มติที่ประชุมใหญ่
ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวจึงเป็นเสมือนการบัญญัติบทเฉพาะกาลกำหนดหลักเกณฑ์การนับ
ระยะเวลาฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้เป็นการทั่วไปในทุกคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองรวมทุกประเภทคดี
ตามมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
ที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติโดยไม่ได้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแต่เป็นการตรากฎหมาย
เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองขึ้นใหม่ มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว
จึงมิใช่การวินิจฉัยคดีใดคดีหนึ่ง ที่ผลของการพิจารณาวินิจฉัยต้องเป็นไปตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
ของคดีนั้นตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง แต่เป็นการกำหนดวิธีการดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง
ตามมาตรา ๔๔

ดังนั้น มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้อง
คดีปกครองเป็นการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔

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 การออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องสอด การเรียกบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี การดำเนินกระบวนการพิจารณา การรับฟังพยานหลักฐาน และการพิพากษาคดีปกครอง ที่มีได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เสมือนการตรากฎหมายขึ้นใหม่ ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๕ และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันบัญญัติให้ต้องส่งระเบียบตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ให้สภาผู้แทนราษฎรมีโอกาสพิจารณาตรวจสอบ หากสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้แย้ง ยังต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับได้ ในคดีนี้ แม้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด มีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในช่วงเปลี่ยนผ่านเขตอำนาจศาล แต่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ ด้วย ดังเช่นระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการดำเนินกระบวนการ และพิพากษาคดีปกครองที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ เมื่อวินิจฉัยไว้แล้ววามติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเป็นการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ ซึ่งต้องดำเนินการตามมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง แต่ปรากฏว่ามิได้ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง จึงเป็นการออกระเบียบโดยไม่ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติ

มีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปวามติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๙๗ หรือไม่

เมื่อวินิจฉัยว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเป็นการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ แต่มิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง เป็นการออกระเบียบโดยไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๙๗ วรรคสี่ ส่วนที่ว่าขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตราอื่น ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่ามติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ แต่มิได้ดำเนินการตามมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๙๗ วรรคสี่

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ทำหน้าที่แทนประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรินทร์ดี หะวานนท์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนภดล เทพพิทักษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ