



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔๓/๒๕๕๘

วันที่ ๒๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำร้องของผู้ถูกฟ้องคดี (คณะรัฐมนตรี) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

ศาลปกครองกลางส่งคำร้องของคณะรัฐมนตรี ผู้ร้อง ซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องในคดีหมายเลขคำที่
๗๗๒/๒๕๕๕ และคดีหมายเลขคำที่ ๗๗๓/๒๕๕๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตาม
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ ดังนี้

๑. นายวัลลภ ตันตติกุล และนายสมเจตน์ ทิณพงษ์ ได้ยื่นฟ้องคณะรัฐมนตรี เป็นผู้ถูกฟ้อง
คดีที่ ๑ สำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒ กระทรวงคมนาคม ที่ ๓ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงคมนาคม ที่ ๔ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ที่ ๕ พลอากาศเอก เทอดศักดิ์ สัจจะรักษ์
ที่ ๖ ต่อศาลปกครองกลาง และศาลปกครองมีคำสั่งให้รวมคดีทั้งสองเข้าด้วยกัน โดยคำฟ้องสรุปได้ว่า
คณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๔ แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็น
กรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการทำอากาศยาน
แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๓ ตั้งแต่วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ โดยมีวาระดำรงตำแหน่ง
๓ ปี จะครบวาระในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ต่อมาในเดือนมกราคม ๒๕๕๕ นายวันมูหะมัดนอร์
มะทา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งมีอำนาจกำกับทั่วไปเกี่ยวกับ

กิจการของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยได้พยายามเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยทั้งคณะ โดยทาบทามให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและกรรมการคนอื่น ๆ ลาออกจากตำแหน่งดังกล่าวเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ สามารถเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยทั้งคณะได้ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมิได้ลาออกเนื่องจากเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง แต่ปรากฏว่าประธานกรรมการและกรรมการคนอื่นในคณะกรรมการดังกล่าวได้ยื่นใบลาออกจากตำแหน่งทั้งคณะเหลือเพียงผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

๒. ต่อมาวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีหนังสือเสนอแต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเดิมจำนวน ๘ คน โดยไม่ระบุชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งยังมิได้ลาออกจากตำแหน่งดังกล่าวร่วมเป็นกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยได้ดำเนินการจนถึงชั้นนายกรัฐมนตริลงนามอนุมัติ แต่การแต่งตั้งดังกล่าวไม่สำเร็จเนื่องจากตามพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยฯ มาตรา ๑๗ (๓) ได้กำหนดว่า การให้กรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยออกก่อนครบวาระ จะทำได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะบกพร่องหรือไม่สุจริตต่อหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ

๓. วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๕ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๕ โดยพลอากาศเอก เทอดศักดิ์ สัจจะรักษ์ ผู้ว่าการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้ดำเนินการโดยปราศจากอำนาจหน้าที่และไม่ผ่านขั้นตอนการตรวจสอบที่โปร่งใสและไม่ผ่านการพิจารณาเป็นความเห็นของคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้ทำหนังสือเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่า เห็นควรนำเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยชุดใหม่ทั้งหมด โดยมีเหตุผลประกอบคือ (๑) อ้างมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๔ เรื่องแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย (๒) อ้างว่ากรรมการในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยได้ยื่นใบลาออก ขณะนี้ยังมีกรรมการเพียง ๒ คน คือ ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ที่ยังมีได้ยื่นใบลาออก และ (๓) อ้างว่ากรรมการ ๒ คนที่ยังมิได้ยื่นใบลาออกมีคุณสมบัติไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป ซึ่งกระทรวงคมนาคม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมกับแนบหนังสือดังกล่าวไปด้วยเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

๔. วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้เสนอเรื่อง แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเข้าสู่ การพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอเฉพาะ หนังสือกระทรวงคมนาคม ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๕ ปราบกฏตามเลขรับหนังสือของสำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรีซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เสนอเป็นวาระเพื่อทราบจร โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นวันประชุมคณะรัฐมนตรี และแม้ว่า นายกรัฐมนตรีจะได้ลงนามอนุมัติทำหนังสือกระทรวงคมนาคมบับดังกล่าวแล้ว แต่ตามพระราชบัญญัติ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ๗ กำหนดให้อำนาจการแต่งตั้งและหรือให้ประธานกรรมการหรือ กรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยออกจากตำแหน่งเป็นอำนาจของ คณะรัฐมนตรี การเสนอละรัฐมนตรีเพื่อทราบไม่ได้เสนอเพื่อพิจารณา การเสนอโดยเร่งด่วน โดยไม่ชอบ และไม่เสนอเหตุแห่งความบกพร่องหรือหย่อนความสามารถเข้าสู่การพิจารณาเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย เป็นผลให้มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๕ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ออกจากการเป็นกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยก่อนครบวาระด้วยเหตุ บกพร่องหรือหย่อนความสามารถตามพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ๗ มาตรา ๑๗ (๓) และมติแต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยาน แห่งประเทศไทยจนครบ ๘ คนตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอตามหนังสือดังกล่าวจึงเป็นมติที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ สำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

๕. ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากการเป็นกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ด้วยเหตุบกพร่องหรือหย่อนความสามารถ ตลอดจนบรรดาหนังสือและการดำเนินการที่เกี่ยวข้องของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๖ เป็นคำสั่งและการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่สุจริตและ ไม่เป็นธรรม ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเดือดร้อนเสียหายและเสื่อมเสียต่อชื่อเสียง เกียรติยศ วิชาชีพ และความเจริญทางอาชีพโดยสุจริต จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาและกำหนดค่าบังคับ ดังต่อไปนี้

๕.๑ ให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๕ ที่มีมติให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากกรรมการอื่นในคณะกรรมการการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยด้วยเหตุบกพร่องหรือหย่อนความสามารถ โดยให้มีผลการเพิกถอนตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติเป็นต้นไป หรือให้มีคำสั่งว่ามติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๕.๒ ให้เพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เรื่องแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ประกาศ ณ วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ที่ระบุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองพ้นจากตำแหน่งกรรมการอื่นในคณะกรรมการการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยด้วยเหตุบกพร่องหรือหย่อนความสามารถ โดยให้มีผลการเพิกถอนตั้งแต่วันที่ออกประกาศและวันที่ประกาศดังกล่าวมีผลบังคับ หรือให้มีคำสั่งว่าประกาศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๕.๓ ให้เพิกถอนบรรดาหนังสือที่แจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยให้มีผลการเพิกถอนตั้งแต่วันที่ลงในหนังสือนั้น หรือให้มีคำสั่งว่าการออกหนังสือเหล่านี้เป็นการกระทำไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๕.๔ ให้มีคำสั่งว่าหนังสือและการดำเนินการดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๖ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๕.๕ ให้มีคำสั่งว่าการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกำหนดกรรมการอื่นเกินกว่าจำนวนที่จะพึงแต่งตั้งได้ตามกฎหมาย

๕.๖ ให้มีคำสั่งว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังคงดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการอื่นในคณะกรรมการการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย และคงดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในอนุกรรมการของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยคณะต่าง ๆ และในการทำงานอื่นที่คณะกรรมการการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยเคยมอบหมายโดยต่อเนื่องนับตั้งแต่วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ เสมือนหนึ่งว่าไม่เคยให้ออกจากตำแหน่งกรรมการการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย

๖. ศาลปกครองกลางมีคำสั่งรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาเฉพาะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคำให้การสรุปได้ว่า คดีนี้ศาลปกครองกลางมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาเฉพาะคณะรัฐมนตรีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ โดยถือว่า คณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่

ของรัฐ คือ เป็นบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๑ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน” คณะรัฐมนตรีจึงมีฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยฝ่ายบริหารและเป็นรัฐบาล แม้ในกรณีนี้คณะรัฐมนตรีได้ลงมติโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอันถือได้ว่าเป็นการกระทำทางปกครองมิใช่การกระทำทางบริหารที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก็ตาม คณะรัฐมนตรีก็ไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเพราะเป็นรัฐบาลเอง คณะรัฐมนตรีจึงไม่ใช่คู่กรณีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ มาตรา ๓ ได้บัญญัตินิยามความหมายของคำว่า หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยไม่บัญญัติข้อจำกัดไว้ว่า ต้องเป็นหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ มาตรา ๓ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

๗. ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองพ้นจากตำแหน่งกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย แต่โดยที่

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ๓ มาตรา ๓ บัญญัติคำว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ กำหนด จึงใช้บังคับไม่ได้ตามมาตรา ๖ อีกทั้งยังไม่ปรากฏว่า ได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว กรณีจึงเป็นเรื่องที่ศาลปกครองกลางจะต้องรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องได้ระบุมาตราของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่า มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ อีกทั้งมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้

ต่อมา สำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งได้รับมอบหมายให้ดำเนินการจัดทำคำชี้แจงในนามคณะรัฐมนตรี ยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปความได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ได้กำหนดกรอบอำนาจการพิจารณาคดีของศาลปกครองไว้โดยจำกัดประเภทผู้ที่จะเป็นคู่กรณีในศาลปกครองและจำกัดประเภทของข้อพิพาท กล่าวคือ คู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งจะต้องเป็นหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล สำหรับประเภทของข้อพิพาทจะต้องเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำ

ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ มาตรา ๓ ได้บัญญัตินิยามคำว่า หน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเกินกรอบอำนาจที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติไว้ อันมีผลให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษารวมไปถึงคู่กรณีที่เป็นรัฐบาล คือ คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีได้เป็นหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรี จึงขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดกรอบอำนาจของศาลปกครองให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะคู่กรณีที่เป็นหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๑ และประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว คำว่า “รัฐบาล” หมายถึง “คณะรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน” ดังนั้น หากคณะรัฐมนตรีเป็นคู่กรณีเสียเอง ศาลปกครองย่อมไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา

การที่ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาคดีดังกล่าวได้ เนื่องจากอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ มาตรา ๓ โดยศาลปกครองตีความว่า คณะรัฐมนตรีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทนิยามดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองกลางใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาบังคับแก้คดี ทำให้คณะรัฐมนตรีได้รับความเดือดร้อนเสียหายในกรณีที่จะต้องต่อสู้คดีโดยไม่จำเป็นในศาลที่ไม่มีอำนาจรับเรื่องที่ถูกฟ้องไว้พิจารณาพิพากษา

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามประเด็นดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑ - ๒๔/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๗ วินิจฉัยว่า

“รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติถึงอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองและลำดับชั้นศาลปกครองว่า มี ๒ ชั้น คือ ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และมี ๓ ชั้นด้วยก็ได้ คือ ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองสูงสุด โดยเฉพาะอำนาจการพิจารณาพิพากษานั้น ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับ

ดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเห็น ได้ชัดเจนว่า ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่ กฎหมายบัญญัติ ถ้าเป็นข้อพิพาทของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือใน กำกับดูแลของรัฐบาล ศาลปกครองจะไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยบทนิยาม คำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและ มีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย ให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง และคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า (๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ (๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแล ของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒) ...

มีข้อที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับคำนิยามตามมาตรา ๓ คำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ฯลฯ และคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า (๑) ข้าราชการ พนักงาน ฯลฯ (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ฯลฯ (๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของ หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒) โดยคำนิยามทั้งสอง ไม่มีคำว่า จะต้องเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล

เช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ทำให้ความหมายของคำว่า หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ... มีความหมายรวมถึง หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วย หรือไม่ นั้น เห็นว่าการที่จะพิจารณาว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใดจะอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลหรือไม่ ต้องพิจารณา บทบัญญัติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เป็นหลัก คำนิยามถ้อยคำทั้งสองตามมาตรา ๓ เป็นเพียงการกำหนดความหมายให้ชัดเจนว่าหมายถึงลักษณะของส่วนราชการ หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ ประเภทใดบ้างที่จะต้องอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งนอกจากจะกำหนดลักษณะขององค์กรแล้วยังกำหนดลักษณะของการใช้อำนาจด้วยว่าจะต้องเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งเป็นลักษณะของการเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล อันเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดและให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ ได้บัญญัติไว้ ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การใช้สิทธิดังกล่าวต้องพิจารณาถึงลักษณะการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ดังนั้นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ มาตรา ๓ ที่บัญญัติบทนิยาม คำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” จึงไม่มีข้อความใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ...”

กรณีตามคำร้องนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้แล้ว และไม่มีเหตุผลอื่นที่จะเปลี่ยนแปลง คำวินิจฉัยดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีมติเป็นเอกฉันท์วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ อนึ่ง เมื่อวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ แล้ว ข้ออ้างของผู้ร้องที่ว่าคณะรัฐมนตรีไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแล

ของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ คณะรัฐมนตรีจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง นั้น
พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔
ซึ่งตามมาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจวินิจฉัยในข้ออ้างดังกล่าวได้

ด้วยอาศัยเหตุผลดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

นายกระมล ทองธรรมชาติ	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
นายจิระ บุญพจนสุนทร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายนพดล เสงเจริญ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายปรีชา เฉลิมวณิชย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายผัน จันทรปาน	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระฐาน	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมานิต วิทยาเต็ม	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายศักดิ์ เตชะชาญ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุธี สุทธิสมบูรณ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโช	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุวิทย์ ธีรพงษ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอภิรักษ์ จันทนกุลกะ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอุระ หวังอ้อมกลาง	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ