**คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๔๓/๒๕๔๘** **วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๘**

**เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำร้องของผู้ถูกฟ้องคดี (คณะรัฐมนตรี) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่**

ศาลปกครองกลางส่งคำร้องของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องในคดีหมายเลขดำที่ ๗๗๒/๒๕๔๕ และ ๗๗๓/๒๕๔๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ความว่า

นายวัลลภ ตันติกุล ได้ยื่นฟ้องคณะรัฐมนตรี ที่ ๑ สำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒ กระทรวงคมนาคม ที่ ๓ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ที่ ๔ การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ที่ ๕ พลอากาศเอก เทอดศักดิ์ สัจจะรักษ์ ที่ ๖ ต่อศาลปกครองกลางเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๗๗๒/๒๕๔๕ และนายสมเจตน์ ทิณพงษ์ ได้ยื่นฟ้องคณะรัฐมนตรี ที่ ๑ สำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒ กระทรวงคมนาคม ที่ ๓ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ที่ ๔ การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ที่ ๕ พลอากาศเอก เทอดศักดิ์ สัจจะรักษ์ ที่ ๖ ต่อศาลปกครองกลางเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๗๗๓/๒๕๔๕ และศาลได้มีคำสั่งให้รวมคดีทั้งสองเข้าด้วยกัน

โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำฟ้องว่าคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๔ แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นกรรมการอื่นในคณะกรรมการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ตั้งแต่วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ โดยมีวาระดำรงตำแหน่ง ๓ ปี จะครบวาระในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ตามหนังสือด่วนมาก ที่ นร ๐๒๐๕/๑๐๔๕ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ต่อมาในเดือนมกราคม ๒๕๔๕ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งมีอำนาจกำกับทั่วไปเกี่ยวกับกิจการของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย (ทอท.) ได้พยายามเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยทั้งคณะ โดยทาบทามให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและกรรมการคนอื่น ๆ ลาออกจากตำแหน่งดังกล่าวเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ สามารถเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยทั้งคณะได้ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองก็มิได้ลาออกเนื่องจากเห็นว่าเป็นเรื่องไม่ถูกต้อง แต่ปรากฏว่าประธานกรรมการและกรรมการคนอื่นในคณะกรรมการดังกล่าว ได้ยื่นใบลาออกจากตำแหน่งทั้งคณะเหลือเพียงผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

ต่อมาวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้เสนอเรื่องแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยเข้าสู่การพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และแม้ว่านายกรัฐมนตรีจะได้ลงนามอนุมัติท้ายหนังสือกระทรวงคมนาคมฉบับดังกล่าวแล้ว แต่ตามพระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ฯ กำหนดให้อำนาจการแต่งตั้งและหรือให้ประธานกรรมการหรือกรรมการอื่นในคณะกรรมการการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยออกจากตำแหน่งเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี การเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบไม่ได้เสนอเพื่อพิจารณา การเสนอโดยเร่งด่วน โดยไม่ชอบ และไม่เสนอเหตุแห่งความบกพร่องหรือหย่อนความสามารถเข้าสู่การพิจารณาเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นผลให้มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๕ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากการเป็นกรรมการอื่นในคณะกรรมการการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยก่อนครบวาระด้วยเหตุบกพร่องหรือหย่อนความสามารถตามพระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ฯ มาตรา ๑๗ (๓) และมติแต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยจนครบ ๘ คนตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เสนอตามหนังสือดังกล่าวจึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ สำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงฟ้องขอให้ศาลปกครองกลางเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว

ศาลปกครองกลางมีคำสั่งรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาเฉพาะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นคำให้การว่ามาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัตินิยามความหมายคำว่า “หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยไม่บัญญัติข้อจำกัดไว้ว่าต้องเป็นหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ที่บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของ

รัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน คณะรัฐมนตรีจึงต้องยื่นคำร้องขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของคณะรัฐมนตรีที่โต้แย้งว่า ศาลปกครองกลางนำกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับแก่คดี ส่งมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ต่อไป

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

คณะรัฐมนตรีมีหนังสือ ด่วนที่สุด ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ แจ้งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ มอบให้กระทรวงคมนาคมและพนักงานอัยการรับดำเนินการทำคำชี้แจงในเรื่องนี้ในนามคณะรัฐมนตรี และกระทรวงคมนาคมมีหนังสือลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ขอให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการจัดทำคำชี้แจงยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

นายบัญญัติ วิสุทธิมงคล พนักงานอัยการ สำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด ผู้ได้รับมอบหมายให้จัดทำคำชี้แจงในนามคณะรัฐมนตรี ได้ส่งคำชี้แจงลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ สรุปได้ว่า

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ บัญญัตินิยามคำว่า หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ คู่กรณีที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เกินกรอบอำนาจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๖ โดยบัญญัตินิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” ว่า “หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง และบัญญัตินิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ให้หมายถึง (๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคล

ซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ (๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒) โดยละเว้นไม่บัญญัติความตามข้อจำกัดที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติไว้ ส่วนที่ให้หมายถึงหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล อันมีผลให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษารวมไปถึงกรณีที่คู่กรณีเป็นรัฐบาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการบัญญัติจำกัดกรอบอำนาจของศาลปกครองให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเฉพาะคู่กรณีที่เป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น

ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๑ และประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว คำว่า “รัฐบาล” หมายถึง “คณะรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน” ในขณะที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติให้ศาลปกครองมีเขตอำนาจในคดีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาลเป็นคู่กรณีเท่านั้น หากคณะรัฐมนตรีเป็นคู่กรณีเสียเอง ศาลปกครองย่อมไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา

กรณีนี้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวได้ ก็เนื่องจากอำนาจตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ โดยศาลปกครองตีความว่า คณะรัฐมนตรีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทนิยามดังกล่าว ซึ่งผู้ร้องเห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ซึ่งทำให้คณะรัฐมนตรีได้รับความเสียหายในการที่จะต้องต่อสู้คดีโดยไม่จำเป็นในศาลที่ไม่มีอำนาจรับเรื่องที่ถูกฟ้องไว้พิจารณาพิพากษา

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

เรื่องนี้ได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญตัดสินไว้แล้ว คือ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑-๒๔/๒๕๔๗ โดยวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ที่บัญญัติบทนิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ โดยให้เหตุผลไว้ว่า

“...คำนิยามตามมาตรา ๓ คำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ฯลฯ และคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า (๑) ข้าราชการ พนักงาน ฯลฯ (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ฯลฯ (๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒) โดยคำนิยามทั้งสองไม่มีคำว่า จะต้องเป็นหน่วยงานของรัฐ

หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ทำให้ความหมายของคำว่า หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๙ และมาตรา ๔๒ มีความหมายรวมถึงหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วย หรือไม่ นั้น เห็นว่า การที่จะพิจารณาว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใดจะอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลหรือไม่ ต้องพิจารณาบทบัญญัติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เป็นหลักคำนิยามถ้อยคำทั้งสองตามมาตรา ๓ เป็นเพียงการกำหนดความหมายให้ชัดเจนว่าหมายถึงลักษณะของส่วนราชการ หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ประเภทใดบ้างที่จะต้องอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งนอกจากจะกำหนดลักษณะขององค์กรแล้ว ยังกำหนดลักษณะของการใช้อำนาจด้วยว่าจะต้องเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งเป็นลักษณะของการเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล อันเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดและให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ บัญญัติไว้... ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ มาตรา ๓ ที่บัญญัติบทนิยาม คำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” จึงไม่มีข้อความใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖...”

ปัญหาต่อไปมีว่า “คณะรัฐมนตรี” เป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามบทนิยามในมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่

เห็นว่า มาตรา ๓ บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

.....

คำว่า “หน่วยงานอื่นของรัฐ” อยู่ตามหลังถ้อยคำว่า กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ที่ตั้งขึ้นโดย

พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ถ้อยคำข้างหน้าของคำว่า “หน่วยงานอื่นของรัฐ” ล้วนแล้วแต่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทั้งสิ้น ดังนั้นการตีความคำว่า “หน่วยงานอื่นของรัฐ” ที่ตามหลังส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล ย่อมต้องถือว่า คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ที่เป็นหน่วยงานการปกครองต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่นเดียวกับคำที่อยู่ข้างหน้าตามหลักการตีความในกฎหมายอังกฤษที่ว่า “คำทั่วไป ซึ่งตามหลังคำเฉพาะต้องถูกจำกัดให้มีความหมายของคำเฉพาะนั้น ๆ” คำว่าหน่วยงานอื่นของรัฐ เป็นคำทั่วไป ซึ่งตามหลังคำเฉพาะได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม เป็นคำที่มีความหมายเฉพาะส่วนราชการเหล่านี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล หน่วยงานทางปกครองจึงต้องตีความให้มีความหมายถึง หน่วยงานที่เป็นนิติบุคคลด้วย

ความหมายของคณะรัฐมนตรี เป็นความหมายในทางแบ่งแยกอำนาจการปกครองในระบบการแบ่งแยกอำนาจไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงไม่อาจตีความให้คำว่า หน่วยงานทางปกครอง เช่น คณะรัฐมนตรีมีฐานะเป็นนิติบุคคลได้

ผู้ที่อาจถูกฟ้องคดีต่อศาล อาจเป็นนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดาก็ได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีไม่อาจตีความให้มีความหมายเป็นนิติบุคคลได้ จึงไม่อาจถูกฟ้องคดีต่อศาลได้

กรณีตามคำร้องนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้แล้ว และไม่มีเหตุผลอื่นที่จะเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีมติเป็นเอกฉันท์วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และเมื่อวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ แล้ว ข้ออ้างของผู้ร้องที่ว่า คณะรัฐมนตรีไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ คณะรัฐมนตรีจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง นั้น

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๙ คน คือ

๑. นายกระมล ทองธรรมชาติ
๒. นายจิระ บุญพจนสุนทร
๓. นายนพดล เฮงเจริญ
๔. นายมานิต วิทยาเต็ม
๕. นายศักดิ์ เตชาชาญ
๖. นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
๗. นางเสาวนีย์ อัศวโรจน์
๘. นายอภัย จันทนจุลกะ
๙. นายอุระ หวังอ้อมกลาง

เห็นว่า ผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ซึ่งตามมาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจวินิจฉัยในข้ออ้างดังกล่าวได้

ผู้ทำคำวินิจฉัย เห็นว่า กรณีตามข้ออ้างดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้ โดยวินิจฉัยว่า คณะรัฐมนตรีไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และคณะรัฐมนตรีไม่อาจถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เพราะมิใช่หน่วยทางปกครองตามความหมายของมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ