

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๓/๒๕๔๘

วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำร้องของผู้ถูกฟ้องคดีในคดีหมายเลขดำที่ ๗๗๒/๒๕๔๕ และ ๗๗๓/๒๕๔๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มีข้อความขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ)

ข้อเท็จจริง

๑. นายวัลลภ ตันตติกุล ได้ยื่นฟ้องคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำนักงานรัฐมนตรี ที่ ๒ กระทรวงคมนาคม ที่ ๓ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ที่ ๔ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ที่ ๕ พลอากาศเอก เทอดศักดิ์ สัจจะรักษ์ ที่ ๖ ต่อศาลปกครองกลางเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๗๗๒/๒๕๔๕ และนายสมเจตน์ ทิณพงษ์ ได้ยื่นฟ้องคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำนักงานรัฐมนตรี ที่ ๒ กระทรวงคมนาคม ที่ ๓ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ที่ ๔ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ที่ ๕ พลอากาศเอก เทอดศักดิ์ สัจจะรักษ์ ที่ ๖ ต่อศาลปกครองกลางเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๗๗๓/๒๕๔๕ และศาลได้มีคำสั่งให้รวมคดีทั้งสองเข้าด้วยกัน โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำฟ้องว่าคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มติเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๔ แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เป็นกรรมการอื่น ในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ตั้งแต่วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ โดยมีวาระดำรงตำแหน่ง ๓ ปี จะครบวาระในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ตามหนังสือด่วนมาก ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ต่อมาในเดือนมกราคม ๒๕๔๕ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๔ ซึ่งมีอำนาจกำกับทั่วไปเกี่ยวกับกิจการของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย (ทอท.) ได้พยายามเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยทั้งคณะ โดยทาบทามให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และกรรมการคนอื่น ๆ ลาออกจากตำแหน่งดังกล่าวเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ สามารถเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยทั้งคณะได้ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองก็มิได้ลาออก เนื่องจากเห็นว่าเป็นเรื่องไม่ถูกต้อง แต่ปรากฏว่าประธานกรรมการและกรรมการคนอื่นในคณะกรรมการดังกล่าวได้ยื่นใบลาออกจากตำแหน่งทั้งคณะเหลือเพียงผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

๒. วันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีหนังสือเสนอแต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเพิ่มจำนวน ๘ คน โดยไม่ระบุชื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งยังไม่ลาออกจากตำแหน่งดังกล่าวร่วมเป็นกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยได้ดำเนินการจนถึงขั้นนายกรัฐมนตรีลงนามอนุมัติ แต่การแต่งตั้งดังกล่าวไม่สามารถทำได้เนื่องจากตามมาตรา ๑๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดว่าการให้กรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยออกก่อนครบวาระจะทำได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะบกพร่องหรือไม่สุจริตต่อหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ

๓. วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๕ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ โดย พลอากาศเอก เทอดศักดิ์ สัจจะรักษ์ ผู้ว่าการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้ดำเนินการโดยปราศจากอำนาจไม่ผ่านขั้นตอนการตรวจสอบที่โปร่งใสและไม่ผ่านการพิจารณาเป็นความเห็นของคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้ทำหนังสือลับมาก ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๕ เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่าเห็นควรนำเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยชุดใหม่ทั้งชุด โดย (๑) อ้างมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๔ เรื่องแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย (๒) อ้างว่ากรรมการในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยได้ยื่นใบลาออกจำนวน ๑๒ คน ขณะนี้ยังมีกรรมการเพียง ๒ คนที่ยังมิได้ยื่นใบลาออก คือ ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และ (๓) อ้างว่ากรรมการ ๒ คนที่ยังมิได้ยื่นใบลาออกมีคุณสมบัติไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป ซึ่งกระทรวงคมนาคม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๕ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมกับแนบหนังสือลับมาก ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๕ ไปด้วยเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

๔. วันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้เสนอเรื่องแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเข้าสู่การพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เสนอเฉพาะหนังสือกระทรวงคมนาคมด่วนที่สุด ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๕ ปรากฏตามเลขรับหนังสือของสำนักเลขาธิการ

คณะรัฐมนตรีซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เสนอเป็นวาระเพื่อทราบและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันจรประชุมคณะรัฐมนตรี และแม้ว่านายกรัฐมนตรีจะได้ลงนามอนุมัติทำหนังสือกระทรวงคมนาคมฉบับดังกล่าว แต่ตามพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้อำนาจการแต่งตั้งและหรือให้ประธานกรรมการหรือกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยนอกจากตำแหน่งเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี การเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบไม่ได้เสนอเพื่อพิจารณา การเสนอโดยบุคคลใดๆโดยไม่ชอบ และการไม่เสนอเหตุแห่งความบกพร่องหรือหย่อนความสามารถเข้าสู่การพิจารณาเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นผลให้มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๕ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยก่อนครบวาระด้วยเหตุบกพร่องหรือหย่อนความสามารถตามมาตรา ๑๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ และมติแต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยจนครบ ๘ คนตามที่ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เสนอตามหนังสือด่วนที่สุด ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ เป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และต่อมาเมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ สำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

๕. ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยด้วยเหตุบกพร่องหรือหย่อนความสามารถตลอดจนบรรดาหนังสือและการดำเนินการที่เกี่ยวข้องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถึงที่ ๖ เป็นคำสั่งและการกระทำทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมาย ไม่สุจริตและไม่เป็นธรรมทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเดือดร้อนเสียหายและเสื่อมเสียต่อชื่อเสียง เกียรติยศ วิชาชีพ และความเจริญทางอาชีพโดยสุจริต จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาและกำหนดคำสั่งบังคับดังต่อไปนี้

๕.๑ ขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๕ ที่มีมติให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยด้วยเหตุบกพร่องหรือหย่อนความสามารถ โดยให้มีผลการเพิกถอนตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติเป็นต้นไป หรือให้มีคำสั่งว่ามติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๕.๒ ให้การเพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เรื่องแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ประกาศ ณ วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ที่ระบุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองพ้นจากตำแหน่งกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยด้วยเหตุบกพร่องหรืออ่อนความสามารถ โดยให้มีผลการเพิกถอนตั้งแต่วันที่ออกประกาศและวันที่ประกาศดังกล่าวมีผลบังคับ หรือให้มีคำสั่งว่าประกาศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๕.๓ ให้เพิกถอนบรรดาหนังสือที่แจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามที่ระบุในข้อ ๕.๑ และข้อ ๕.๒ ข้างต้น โดยให้มีผลการเพิกถอนตั้งแต่วันที่ลงในหนังสือนั้น หรือให้มีคำสั่งว่าการออกหนังสือเหล่านี้เป็นการกระทำไม่ชอบด้วยกฎหมายได้แก่

๕.๓.๑ หนังสือ ที่ นร ๐๒๐๕/๑๕๑๕ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เรื่อง แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย

๕.๓.๒ หนังสือ ที่ นร ๐๒๐๕/๑๘๐๔ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ถึงผู้ว่าการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย เรื่อง แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย

๕.๔ ให้มีคำสั่งว่าหนังสือและการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึง ๖ ตามหนังสือกระทรวงคมนาคม ที่ คค ๐๒๐๖/๘๐๔ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๕ และหนังสือ ทอท. ที่ ทอท ๐๑/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๕ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๕.๕ ให้มีคำสั่งว่าการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามที่ระบุใน ข้อ ๕.๑.๑ และข้อ ๕.๑.๒ ข้างต้นไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากกำหนดกรรมการอื่นเกินกว่าจำนวนที่จะพึงแต่งตั้งได้ตามกฎหมาย

๕.๖ ให้มีคำสั่งว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังคงดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย และคงดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในอนุกรรมการของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยคณะต่าง ๆ และในการทำงานอื่นที่คณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย เคยมอบหมายโดยต่อเนื่องนับตั้งแต่วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ เสมือนหนึ่งว่าไม่เคยให้ออกจากตำแหน่งกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย

๖. ศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาเฉพาะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำคำให้การว่า คดีนี้ศาลปกครองกลางมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาเฉพาะคณะรัฐมนตรีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยถือว่าคณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวโดยเฉพาะคือเป็นบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และตามบทบัญญัติมาตรา ๒๐๑ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีจึงมีฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยฝ่ายบริหารและเป็นรัฐบาลแม้ในกรณีนี้คณะรัฐมนตรีได้ลงมติโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอื่นถือได้ว่าเป็นการกระทำทางปกครองมิใช่การกระทำทางบริหารที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก็ตาม คณะรัฐมนตรีก็ไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเพราะเป็นรัฐบาลเองคณะรัฐมนตรีจึงไม่ใช่กรณีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญ แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ได้บัญญัตินิยามความหมายของคำว่า หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยไม่บัญญัติข้อจำกัดไว้ว่าต้องเป็นหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล บทบัญญัติมาตรา ๓

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และใช้บังคับไม่ได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ

๗. ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง พ้นจากตำแหน่งกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย แต่โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แย้งว่า บทบัญญัติในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินกว่ามาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญกำหนด จึงใช้บังคับไม่ได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังไม่ปรากฏว่าได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ กรณีจึงเป็นเรื่องที่ศาลปกครองกลางจะต้องรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวของกฎหมายดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

๘. ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องที่ศาลปกครองกลางส่งมาแล้วมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

บทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓ “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๖ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๐๑ “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๑๑๘ (๓) ในอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกัน

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี”

มาตรา ๒๐๑ “คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีอาการมตึกความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่

ก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อน เพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้”

มาตรา ๒๐๒ “ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ตามมาตรา ๒๐๑ และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๒๐๕ “รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๒๐๖

(๒) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

(๓) คณะรัฐมนตรีลาออก

คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่ในกรณีพ้นจากตำแหน่งตาม (๒) จะใช้อำนาจแต่งตั้งหรือย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งมิได้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง

มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๑๘ (๓) และวรรคสอง และมาตรา ๒๐๔ มาใช้บังคับกับคณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งและอยู่ในระหว่างที่ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสอง

ในกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๒๐๖ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) หรือ (๘) ให้ดำเนินการตามมาตรา ๒๐๒ และมาตรา ๒๐๓ โดยอนุโลม”

มาตรา ๒๖๔ “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือ คู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และ ส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษา ของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

มาตรา ๒๖๖ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ 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

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๓ “ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่อ อย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดย พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงาน ที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

(๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

(๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)

ฯลฯ”

มาตรา ๕ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง
เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น”

มาตรา ๔๒ “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๕ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๑๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

คำวินิจฉัย

ข้อโต้แย้งของผู้ร้องที่ว่า คณะรัฐมนตรีไม่อยู่ในความหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ นั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๑ อำนาจบริหารราชการแผ่นดินถือเป็นอำนาจอธิปไตยที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้โดยผ่านคณะรัฐมนตรี ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงเป็นองค์กรสูงสุดหนึ่งในสามองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจอธิปไตยแทนองค์พระมหากษัตริย์ โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้านบริหารราชการแผ่นดิน มีอำนาจเด็ดขาดสูงสุดตามรัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรีจึงเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารและใช้อำนาจทางปกครองด้วยเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ส่วนการใช้อำนาจแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการ พนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือให้พ้นจากตำแหน่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ วรรคสอง บัญญัติห้ามใช้อำนาจดังกล่าวในขณะที่คณะรัฐมนตรีรักษาการ เมื่อพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากอายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแสดงให้เห็นว่าเป็นอำนาจหน้าที่ที่คณะรัฐมนตรีใช้บริหารราชการแผ่นดินภายใต้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ทั้งสิ้น

ในส่วนของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ในมาตรา ๓ ที่บัญญัติไว้ว่า “หน่วยงานทางปกครองหมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง”

ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวมิได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานทางปกครองด้วยแต่อย่างใด คงกำหนดไว้แต่เพียงกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาคและ ราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้นที่ถือว่าเป็นหน่วยงานทางปกครอง ส่วนข้อความในบทบัญญัติที่ว่า “หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการปกครอง” นั้น พิจารณาแล้ว เห็นว่าคณะรัฐมนตรีก็มีได้อยู่ในความหมายนี้ด้วย

คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมิใช่หน่วยงาน และมีใช้หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานอื่นใดให้เป็นผู้ใช้อำนาจการปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการปกครอง การบริหารราชการของคณะรัฐมนตรีจึงรวมไปถึงการใช้อำนาจทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในกำกับดูแลด้วย เพื่อให้สามารถกำกับดูแลวางตัวบุคคลตามตำแหน่งหน้าที่ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามแนวนโยบายบริหารราชการแผ่นดินที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา

ส่วนคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” แม้ตามความหมายที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ มาตรา ๓ มิได้บัญญัติว่าเป็นบุคคลหรือคณะบุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล” ประกอบอยู่ด้วยเสมอ ฉะนั้นข้อความที่บัญญัติไว้ต่อมาตามลำดับว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงตีความเป็นอย่างอื่นมิได้นอกจากจะต้องหมายถึง “เจ้าหน้าที่ของรัฐในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล” เท่านั้น ดังนั้น ความหมายของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ จึงหมายถึง บุคคล คณะบุคคล ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เพราะพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ ต้องตราขึ้นภายในกรอบที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติไว้ คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

จึงไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๑ ประกอบมาตรา ๒๑๑ มาตรา ๒๑๒ และมาตรา ๒๑๕ เห็นได้ว่า ลักษณะการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี อันหมายความรวมถึงการแต่งตั้งโยกย้าย การให้พ้นจากตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกำกับดูแลของรัฐบาลเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจบริหาร ตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดก็ตาม ประกอบกับการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล หากเกิดเป็นข้อพิพาท ขึ้นกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ต้องถือว่าเป็นข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ มิได้บัญญัติให้อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองแต่อย่างใด

อนึ่ง หากพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๕ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ จะเห็นได้ชัดว่า มีกฎหมายยกเว้นอำนาจศาลปกครองในเรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร การดำเนินการของ ก.ต. เกี่ยวกับระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการคดีที่อยู่ในอำนาจศาลอื่น ๆ อันเป็นการดำเนินการกิจการทางปกครองหรือใช้อำนาจปกครองของหน่วยงานหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ส่วนศาลทหารแม้มิใช่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายก็ยกเว้นมิให้ศาลปกครองมีเขตอำนาจเข้าไปก้าวก่ายดำเนินการขององค์กรเหล่านี้ได้ แสดงว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ มีเจตนารมณ์ที่จะไม่เข้าไปก้าวก่ายอำนาจขององค์กรอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญ เพราะอาจมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ และมีเขตอำนาจจำกัดตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ มาตรา ๕ กำหนดไว้เท่านั้น และไม่มีอำนาจเกินกว่าขอบเขตที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ กำหนดไว้

ส่วนมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ นั้นเป็นเรื่องที่ให้อำนาจศาลปกครองพิจารณาว่าพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ไม่ถูกต้องหรือขัดหรือแย้งต่อกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญหรือไม่

ดังนั้น ความหมายของคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ จึงหมายถึง กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หน่วยงานอื่นของรัฐ

และหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองเท่านั้น มิได้หมายถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

สำหรับความเห็นที่ว่ากรณีพิพาทระหว่างคณะรัฐมนตรีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหากเห็นว่าเป็นกรณีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง จะทำให้ไม่สามารถควบคุมอำนาจรัฐบาลในการปกครองได้เลย นั้น เมื่อพิจารณาแล้ว

๑) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีทั้งรัฐสภา องค์กรอิสระ เป็นผู้ตรวจสอบ โดยการอภิปราย ไม่ไว้วางใจ หรือตั้งกระทู้ถาม เป็นต้น ซึ่งตามกรณีในคำร้องนี้ผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสามารถร้องเรียนต่อ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ ได้ เมื่อเป็นคดีขึ้นสู่ศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหากศาลพิพากษาว่า คณะรัฐมนตรีกระทำผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ราชการแล้ว คำสั่งหรือมติคณะรัฐมนตรีนั้นก็ย่อมสิ้นผลไปตามกฎหมายโดยอัตโนมัติ ส่วนการเรียกร้องค่าเสียหายก็มีศาลยุติธรรมที่จะพิจารณาให้ความเป็นธรรมต่อไป อันเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย ไม่มีความจำเป็นต้องตีความกฎหมาย เพื่อขยายเขตกฎหมายได้เปิดช่องให้อำนาจของ ศาลปกครองเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด

๒) ผู้ฟ้องสามารถยื่นฟ้องรัฐมนตรีในฐานะเจ้ากระทรวงที่ทำให้เกิดความเสียหายได้อยู่แล้ว ไม่ได้ทำผู้ถูกฟ้องเสียหาย

ดังนั้นความหมายของคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมิได้มีความหมายครอบคลุมไปถึง “คณะรัฐมนตรี” ด้วย เมื่อ “คณะรัฐมนตรี” ไม่อยู่ในความหมายของ “หน่วยงานทางปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามบทบัญญัติดังกล่าวตามเหตุผลที่กล่าวมา พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

ส่วนกรณีที่เป็นประเด็นตามคำร้องที่ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๑-๒๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๓ ไว้แล้วว่ามาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

พลตำรวจเอก สุรเชษฐ์ สุวรรณเวช
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ