

คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑ - ๒๔/๒๕๕๗

วันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลปกครองฯ ส่งคำโต้แย้งของกลุ่มความ รวมยี่สิบสี่คำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

ศาลปกครองกลาง ศาลปกครองนครราชสีมาและศาลปกครองสงขลา ส่งคำโต้แย้งของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมยี่สิบสี่คำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ ดังนี้

๑. คำร้องที่หนึ่ง นายสิทธิรัตน์ รัตนวิจารณ์ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๗๑๒/๒๕๕๕

๒. คำร้องที่สอง นางพรรณประภา อินทวิทยานันท์ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๓๐๗/๒๕๕๕

๓. คำร้องที่สาม นายโสรัจจ์ ดาศรี หัวหน้าพรรคไทยประชาธิปไตย ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้อง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑ คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ที่ ๒ และเลขาธิการ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๘๖๔/๒๕๕๕

๔. คำร้องที่สี่ นางสาวปาริชาติ ชาลีเครือ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๖๘๕/๒๕๕๕

๕. คำร้องที่ห้า นายถวิล ไพรสมณ์ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๓๒๐/๒๕๕๕

๖. คำร้องที่หก นายศรัณย์ ศรัณย์เกตุ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๖๑/๒๕๕๕

๗. คำร้องที่เจ็ด นายตุลภาค ประเสริฐศิลป์ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๓๒๕๖/๒๕๕๕

๘. คำร้องที่แปด นายนิรันดร์ วีระธำรงค์ หัวหน้าพรรคพลังมหาชน ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑ นายทะเบียนพรรคการเมือง ที่ ๒ และคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๕๒๕/๒๕๔๕

๙. คำร้องที่เก้า รองศาสตราจารย์ชูชาติ อารีจิตรานุสรณ์ กับพวกรวม ๕ คน ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นเรื่องร้องเรียนสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง กับพวกรวม ๓ คน ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เลขรับที่ ๐๑๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๔ ต่อมาคดีโอนมายังศาลปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๖๕/๒๕๔๔

๑๐. คำร้องที่สิบ นายโกวิท สุรัสวดี ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ ๑ และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๐๕/๒๕๔๔

๑๑. คำร้องที่สิบเอ็ด นายวัชรินทร์ เกตewanต์ ที่ ๑ นายวิม บุตรชัยงาม ที่ ๒ นายชัยกฤต กิตติอุดมพิทยา ที่ ๓ นายลอยลม จันทาสี ที่ ๔ พันตำรวจโท ทรงเดช ผาจันทร์ ที่ ๕ และนายประสิทธิ์ นนทการ ที่ ๖ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเลย ที่ ๒ และคณะกรรมการสภาการศึกษาวิชาการทหาร ทรยุทธศึกษาทหาร กองบัญชาการทหารสูงสุด ที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๒๗๒๔/๒๕๔๔

๑๒. คำร้องที่สิบสอง นายณรงค์กร ชวาลสันตติ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๒๘/๒๕๔๕

๑๓. คำร้องที่สิบสาม นายมานิช เต่งมณีวัฒน์ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑ และประธานกรรมการการเลือกตั้ง (นายธีรศักดิ์ วรรณสุด) ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๕๑/๒๕๔๔

๑๔. คำร้องที่สิบสี่ แพทย์หญิงวารุณี ภูริสัมพันธ์ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑ และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๒๐๖/๒๕๔๕

๑๕. คำร้องที่สิบห้า นายวิวัฒน์ชัย โหตระไวศยะ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๘๗๗/๒๕๔๕

๑๖. คำร้องที่สิบหก นายสมเกียรติ กิตติธรกุล ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๓๒๕/๒๕๔๕

๑๗. คำร้องที่สืบเจ็ด นายพรพรหมธรรม นุสติ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๓๕/๒๕๔๕

๑๘. คำร้องที่สืบแปด นางกานดา รัตนวิจารณ์ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๖๘๒/๒๕๔๕

๑๙. คำร้องที่สืบเก้า นายชาญ นามพิชญ์ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองนครราชสีมา ตามคดีหมายเลขดำที่ ๔๔๔/๒๕๔๕

๒๐. คำร้องที่ยี่สิบ นายนิวัฒน์ ชุ่นสัน ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑ และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตรัง ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองสงขลา ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๐/๒๕๔๔

๒๑. คำร้องที่ยี่สิบเอ็ด แพทย์หญิงวารุณี ภูริสัมบรรณ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๕๘/๒๕๔๔

๒๒. คำร้องที่ยี่สิบสอง นายจรัสพงษ์ เลหาประดิษฐ์สกุล ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑ และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเทศบาลตำบลบางเมือง ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๕๖๕/๒๕๔๖

๒๓. คำร้องที่ยี่สิบสาม นายเชาวพันธ์ เขียวสะอาด ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑ กับพวกรวม ๑๑ ราย ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองนครราชสีมา ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๓/๒๕๔๖

๒๔. คำร้องที่ยี่สิบสี่ นายไพศาล ลับบัวงาม ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๒๕/๒๕๔๖

ศาลปกครองฯ ได้มีคำสั่งรับคำฟ้อง รวมยี่สิบสี่คำร้องดังกล่าวไว้พิจารณา และคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำคำให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองเกินกว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติ ประกอบกับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ เป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเกินกว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติไว้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ศาลปกครองกลาง ศาลปกครองนครราชสีมาและศาลปกครองสงขลา พิจารณาแล้วให้รอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า คำร้องทั้งสี่สืบสืบคำร้อง มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็นเอกฉันท์ จึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน และเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยได้แล้ว ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่าศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องทั้งสี่สืบสืบคำร้องได้ระบุมาตราของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๕๒ ที่อ้างว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ อีกทั้งมาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๕๒ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรานั้นๆ กรณีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญได้ โดยมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๕๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

“มาตรา ๒๗๖ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ

รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

“มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

(๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

(๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลและ

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

“คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” หมายความว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

“ตุลาการศาลปกครอง” หมายความว่า ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น

“ก.สป.” หมายความว่า คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด ไม่ว่าจะโดยความสมัครใจเอง หรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้น และเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณา ให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย

“คำฟ้อง” หมายความว่า การเสนอข้อหาต่อศาลไม่ว่าจะได้เสนอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด ไม่ว่าจะได้เสนอในขณะที่เริ่มคดีโดยคำฟ้องหรือคำร้องขอ หรือเสนอในภายหลังโดยคำฟ้องเพิ่มเติมหรือแก้ไข หรือฟ้องแย้ง หรือโดยสอดเข้ามาในคดีไม่ว่าด้วยความสมัครใจ หรือถูกบังคับ หรือโดยมีคำขอให้พิจารณาใหม่

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

“สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ”

“มาตรา ๕ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนัญพิเศษอื่น”

“มาตรา ๔๒ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ตามมาตรา ๕ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

ข้อพิจารณาและการวินิจฉัย

ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเรื่องนี้ คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ด้วยกันเองหรือกับเอกชน แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองได้บัญญัติศัพท์ขึ้นคือ คำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” เพื่อความสะดวกในการเขียนตัวบทและอ้างอิงกฎหมาย ทำให้ไม่ต้องใช้คำพรรณายาวหลายๆ คำในมาตราต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นประเพณีนิยมในการเขียนกฎหมาย แต่ในการบัญญัติศัพท์ทั้งสองคำมีข้อน่าสังเกตว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้พรรณาดังหน่วยงานต่างๆ ที่ให้ถือว่าเป็นหน่วยงานทางปกครองและบุคคลต่างๆ ที่ให้ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีความหลากหลายละเอียดกว่าคำที่ใช้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ คำพรรณาที่ปรากฏนั้น จะมีข้อความหรือถ้อยคำใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ไม่มีคำโต้แย้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่เป็นประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย นอกจากนี้ศัพท์บัญญัติคำอื่นในมาตรา ๓ ก็ได้เป็นประเด็นพิพาทด้วย จึงไม่ต้องวินิจฉัยเช่นเดียวกัน ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยจึงมีประการเดียว คือ การบัญญัติความหมายของ “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ไม่มีข้อความที่เป็นเงื่อนไขว่า “ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ การที่พระราชบัญญัติจัดตั้ง

ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้บัญญัติศัพท์กำหนดหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองไว้ โดยมีได้ระบุเงื่อนไขที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญว่า “ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล” เช่นนี้ทำให้คำนิยามหรือศัพท์บัญญัติในมาตรา ๓ มีความหมายแตกต่างจากที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ แต่ความแตกต่างนี้มิได้ทำให้ข้อความที่มีอยู่หลุดพ้นจากเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และการใช้บังคับบทบัญญัติของมาตรา ๓ ดังกล่าวนี้นี้ มิใช่จะใช้แต่ล้าพังข้อความในตัวบทเท่านั้น ด้วยเหตุว่าในการใช้บังคับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ศาลจะต้องใช้ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกล่าวคือ ในกรณีนี้หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามที่บทวิเคราะห์ศัพท์และตามมาตรา ๕ มาตรา ๔๒ ต้องเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ด้วย ถ้อยคำสำนวนที่ใช้ในการบัญญัติศัพท์ดังกล่าวในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มิได้ปฏิเสธเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ แต่อย่างใด จึงเห็นได้ว่า มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เมื่อวินิจฉัยว่า บทนิยาม คำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นแล้ว การนำบทนิยามตามมาตรา ๓ ไปใช้ต่อไป ในการบัญญัติมาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ จึงมิได้ทำให้มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ มีปัญหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

นายมานิต วิทยาเต็ม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ