

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑ - ๒๔/๒๕๕๗

วันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลปกครองฯ ส่งคำโต้แย้งของกลุ่มความ รวยยี่สิบสี่คำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา
คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

ข้อเท็จจริง

ศาลปกครองกลาง ศาลปกครองนครราชสีมาและศาลปกครองสงขลา ส่งคำโต้แย้งของ
คณะกรรมการการเลือกตั้ง รวยยี่สิบสี่คำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๖๔

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ ดังนี้

๑. คำร้องที่หนึ่ง นายสิทธิรัตน์ รัตนวิจารย์ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง
ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๗๑๒/๒๕๕๕
๒. คำร้องที่สอง นางพรรณประภา อินทวิทย์นันท์ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการ
การเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๓๐๗/๒๕๕๕
๓. คำร้องที่สาม นายโสรัจจ์ ดาศรี หัวหน้าพรรคไทยประชาชาติ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้อง
คณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑ คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ที่ ๒ และ
เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำ
ที่ 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 ๓๒๕๖/๒๕๔๔

๘. คำร้องที่แปด นายนิรันดร์ วีระขำรงค์ 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 ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑ และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๐๕/๒๕๔๔

๑๑. คำร้องที่สิบเอ็ด นายวัชรินทร์ เกตะวันดี 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 นายมานิซ เต่งมณีวิวัฒน์ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑ และประธานกรรมการการเลือกตั้ง (นายธีรศักดิ์ วรรณสุต) ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๕๑/๒๕๔๔

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

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

๑๖. คำร้องที่สืบหก นายสมเกียรติ กิตติธรรกุล ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๓๒๕/๒๕๕๕

๑๗. คำร้องที่สืบเจ็ด นายพรพรมธรรม นุสติ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๓๕/๒๕๕๕

๑๘. คำร้องที่สืบแปด นางกานดา รัตนวิจารณ์ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๖๘๒/๒๕๕๕

๑๙. คำร้องที่สืบเก้า นายชาญ นามพิชญ์ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองนครราชสีมา ตามคดีหมายเลขดำที่ ๔๔๔/๒๕๕๕

๒๐. คำร้องที่ยี่สิบ นายนิวัฒน์ ชุ่นสัน ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑ และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตรัง ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองสงขลา ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๐/๒๕๕๕

๒๑. คำร้องที่ยี่สิบเอ็ด แพทย์หญิงวารุณี ภูริสัมบรรณ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๕๘/๒๕๕๕

๒๒. คำร้องที่ยี่สิบสอง นายจรัสพงษ์ เลหาประดิษฐ์สกุล ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑ และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเทศบาลตำบลบางเมือง ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๕๖๕/๒๕๕๖

๒๓. คำร้องที่ยี่สิบสาม นายเชาวพันธ์ เขียวสะอาด ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑ กับพวกรวม ๑๑ ราย ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองนครราชสีมา ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๓/๒๕๕๖

๒๔. คำร้องที่ยี่สิบสี่ นายไพศาล ลับบัวงาม ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๒๕/๒๕๕๖

ศาลปกครองกลาง ศาลปกครองนครราชสีมาและศาลปกครองสงขลา ได้มีคำสั่งรับคำฟ้องรวมยี่สิบสี่คำร้องดังกล่าวไว้พิจารณา และคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำคำให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองเกินกว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติ ประกอบกับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ใช่

คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง 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

ข้อวินิจฉัย

เนื่องจากคำร้องทั้งสี่สืบที่คำร้อง มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัย เป็นประเด็นเดียวกัน จึงรวมพิจารณาวินิจฉัยเข้าด้วยกัน

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยก่อนมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องทั้งสี่สืบที่คำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ต้องเป็นกรณีที่คู่ความหรือศาลเห็นเองว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สำหรับกรณีตามคำร้องทั้งสี่สืบที่คำร้องดังกล่าว เป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในศาลปกครองกลาง ศาลปกครองนครราชสีมา และศาลปกครองสงขลา ได้โต้แย้งว่า บทบัญญัติในมาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ศาลปกครองทั้งสามจึงได้ส่งคำโต้แย้งดังกล่าวมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีดังนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

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

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

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๓ บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้

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

เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า

- (๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง
- (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการ ออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ
- (๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)

๑๔๑”

มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็น การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับ ประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อ บังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่าย ตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สิน ทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น”

มาตรา ๔๒ บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ตามมาตรา ๕ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมี คำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอน และวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเป็นหลักการทั่วไป ของอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองโดยให้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงาน ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน โดยระบุไว้ อย่างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐดังกล่าวอยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของ รัฐบาล นอกจากนี้ข้อความในตอนท้ายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ที่บัญญัติว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมาย บัญญัติ” นั้น หมายความว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ให้อำนาจแก่รัฐที่จะออกกฎหมายกำหนด

รายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจและวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองได้ แต่กฎหมายดังกล่าวจะต้องบัญญัติให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๗๖ ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงหลักการ หรือเพิ่ม หรือขยายอำนาจให้แก่ศาลปกครองเกินกว่าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ได้

ส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยคำนิยามหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง และมาตรา ๔๒ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง กรณีตามคำร้อง ผู้ร้องซึ่งได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้แย้งว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ บัญญัติคำว่า หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยไม่ได้มีคำขยายว่า เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ทำให้ความหมายคำว่า หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ มีความหมายรวมถึงหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วย จึงอาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ สำหรับในประเด็นนี้พิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ดังกล่าว เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติให้ตราขึ้นใช้บังคับได้ จึงต้องมีเนื้อหาหรือข้อความที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ดังนั้นคำว่า หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในบทบัญญัติมาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ จึงมีความหมายเป็นอย่างอื่นไปไม่ได้ ยกเว้นหมายความว่า เป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น ถ้าจะตีความว่าเป็นหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยแล้ว จะเป็นการเพิ่มอำนาจให้ศาลปกครองมากกว่ากำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ การตีความดังกล่าว จึงไม่สามารถทำได้

นอกจากนั้น ตามหลักการแล้ว หน่วยงานทางปกครองหรือฝ่ายปกครอง หมายถึงองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งหมายถึงราชการบริหารนั้นเองหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการกระทำทางปกครองเป็นการดำเนินการบริการสาธารณะ ดังนั้น องค์กรฝ่ายปกครองจึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการเตรียมและปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ซึ่งในกรณีของประเทศไทย ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ได้แก่ คณะรัฐมนตรี ดังนั้น องค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงเป็นหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล หลักการนี้จึงสอดคล้องกับที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ดังนั้น บทนิยามคำว่า หน่วยงานทางปกครองที่มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ วรรคแรก

ที่บัญญัติว่า “หน่วยงานทางปกครอง หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง” นั้น คำว่าหน่วยงานอื่นของรัฐย่อมต้องมีความหมายว่า เป็นหน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับของรัฐบาลนั่นเอง

สำหรับข้อความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ที่ว่า “ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล” นั้น คำว่า รัฐบาล หมายถึง ฝ่ายบริหารซึ่งตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ที่รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน หรืออีกนัยหนึ่งงานฝ่ายปกครองนั่นเอง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ จึงอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรีนั่นเอง

ด้วยเหตุผลข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๕๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ