

คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพจนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๓/๒๕๔๘

วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำร้องของผู้ถูกฟ้องคดีในคดีหมายเลขดำที่ ๗๗๒/๒๕๔๕ และ ๗๗๓/๒๕๔๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

กรณีสืบเนื่องจาก นายวัลลภ ตันตติกุล ได้ยื่นฟ้องคณะรัฐมนตรี ที่ ๑ สำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒ กระทรวงคมนาคม ที่ ๓ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ที่ ๔ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย 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 การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ที่ ๕ พลอากาศเอก เทอดศักดิ์ สัจจะรักษ์ ที่ ๖ ต่อศาลปกครองกลางเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๗๗๓/๒๕๔๕ และศาลได้มีคำสั่งให้รวมคดีทั้งสองเข้าด้วยกัน โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำฟ้องว่าคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๔ แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นกรรมการอื่น ในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ตั้งแต่วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ โดยมีวาระดำรงตำแหน่ง ๓ ปี จะครบวาระในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ตามหนังสือด่วนมาก ที่ นร ๐๒๐๕/๐๐๔๕ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ต่อมาในเดือนมกราคม ๒๕๔๕ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งมีอำนาจกำกับทั่วไปเกี่ยวกับกิจการของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย (ทอท.) ได้พยายามเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยทั้งคณะ โดยทาบทามให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและกรรมการคนอื่น ๆ ลาออกจากตำแหน่งดังกล่าวเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ สามารถเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยทั้งคณะได้ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองก็มิได้ลาออกเนื่องจากเห็นว่าเป็นเรื่องไม่ถูกต้อง ปรากฏว่าประธานกรรมการและกรรมการคนอื่นในคณะกรรมการดังกล่าวได้ยื่นใบลาออกจากตำแหน่งทั้งคณะเหลือเพียงผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีหนังสือเสนอแต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเต็มจำนวน ๘ คน โดยไม่ระบุชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่งยังไม่ลาออกจากตำแหน่งดังกล่าวร่วมเป็นกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยได้ดำเนินการจนถึงขั้นนายกรัฐมนตรืลงนามอนุมัติ แต่การแต่งตั้งดังกล่าวไม่สำเร็จเนื่องจากตามมาตรา ๑๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดว่าการให้กรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ออกก่อนครบวาระจะทำได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะบกพร่องหรือไม่สุจริตต่อหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ

ต่อมาการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ โดยพลอากาศเอก เทอดศักดิ์ สัจจะรักษ์ ผู้ว่าการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้ดำเนินการโดยปราศจากอำนาจหน้าที่และไม่ผ่านขั้นตอนการตรวจสอบที่โปร่งใสและไม่ผ่านการพิจารณาเป็นความเห็นของคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้ทำหนังสือเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่าเห็นควรนำเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยชุดใหม่ทั้งชุด โดย (๑) อ่างมดีคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๕ เรื่องแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย (๒) อ้างว่ากรรมการในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยได้ยื่นใบลาออกจำนวน ๑๒ คน ขณะนี้ยังมีกรรมการเพียง ๒ คนที่ยังมิได้ยื่นใบลาออก คือ ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และ (๓) อ้างว่ากรรมการ ๒ คนที่ยังมิได้ยื่นใบลาออกมีคุณสมบัติไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป

ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้เสนอเรื่องแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเข้าสู่การพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นผลให้มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๕ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากความเป็นกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ก่อนครบวาระด้วยเหตุบกพร่องหรือหย่อนความสามารถตามมาตรา ๑๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ และมติแต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยจนครบ ๘ คนตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และต่อมาสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประกาศ

สำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากการเป็นกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยด้วยเหตุบกพร่องหรือหย่อนความสามารถตลอดจนบรรดาหนังสือและการดำเนินการที่เกี่ยวข้องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๖ เป็นคำสั่งและการกระทำทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมาย ไม่สุจริตและไม่เป็นธรรม ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเดือดร้อนเสียหายและเสื่อมเสียต่อชื่อเสียง เกียรติยศ วิชาชีพ และความเจริญทางอาชีพโดยสุจริต จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาและกำหนดค่าบังคับดังต่อไปนี้

๑. ขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๕ ที่มีมติให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากการเป็นกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยด้วยเหตุบกพร่องหรือหย่อนความสามารถ โดยให้มีผลการเพิกถอนตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติเป็นต้นไป หรือให้มีคำสั่งว่ามติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒. ให้เพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เรื่องแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ประกาศ ณ วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ที่ระบุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองพ้นจากตำแหน่งกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยด้วยเหตุบกพร่องหรือหย่อนความสามารถ โดยให้มีผลการเพิกถอนตั้งแต่วันที่ออกประกาศและวันที่ประกาศดังกล่าวมีผลบังคับ หรือให้มีคำสั่งว่าประกาศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๓. ให้เพิกถอนบรรดาหนังสือที่แจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามที่กล่าวข้างต้น โดยให้มีผลการเพิกถอนตั้งแต่วันที่ลงในหนังสือนั้นหรือให้มีคำสั่งว่าการออกหนังสือเหล่านี้เป็นการกระทำไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๔. ให้มีคำสั่งว่าหนังสือและการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึง ๖ ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๕. ให้มีคำสั่งว่าการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามที่กล่าวข้างต้นไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากกำหนดกรรมการอื่นเกินกว่าจำนวนที่จะพึงแต่งตั้งได้ตามกฎหมาย

๖. ให้มีคำสั่งว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังคงดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย และคงดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในอนุกรรมการของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยคณะต่าง ๆ และในการทำงานอื่นที่คณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเคยมอบหมายโดยต่อเนื่องนับตั้งแต่วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ เสมือนหนึ่งว่าไม่เคยให้ออกจากตำแหน่งกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย

ศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาเฉพาะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำคำให้การว่า คดีนี้ศาลปกครองกลางมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาเฉพาะคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยถือว่า คณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวโดยเฉพาะคือเป็นบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และตามบทบัญญัติมาตรา ๒๐๑ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีจึงมีฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยฝ่ายบริหารและเป็นรัฐบาลแม้ในกรณีนี้คณะรัฐมนตรีได้ลงมติโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอันถือได้ว่าเป็นการกระทำทางปกครองมิใช่การกระทำทางบริหารที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก็ตาม คณะรัฐมนตรีก็ไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชา

หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเพราะเป็นรัฐบาลเอง คณะรัฐมนตรีจึงไม่ใช่คณะที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ได้บัญญัตินิยามความหมาย ของคำว่า หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยไม่บัญญัติ ข้อจำกัดไว้ว่าต้องเป็นหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล บทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญและ ใช้บังคับไม่ได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองพ้นจาก ตำแหน่งกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย แต่โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แย้งว่า บทบัญญัติในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติคำว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินกว่ามาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญ กำหนด จึงใช้บังคับไม่ได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังไม่ปรากฏว่าได้มีคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีจึงเป็นเรื่องที่ศาลปกครองกลางจะต้องรอการพิจารณา พิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยตาม มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

นายบัญญัติ วิสุทธีมรรค พนักงานอัยการสำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด ผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการในนามคณะรัฐมนตรีได้ส่งคำชี้แจงประกอบข้อโต้แย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ บัญญัตินิยามคำว่า หน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ ศาลปกครองตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเกินกรอบอำนาจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ใน มาตรา ๒๗๖ โดยบัญญัตินิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” ว่า “หมายความว่า กระทรวง ทบวง

กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง” และบัญญัตินิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” “หมายความว่า (๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อ บุคคล และ (๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)” โดยละเว้นไม่บัญญัติความตามข้อจำกัดที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ส่วนที่ให้หมายถึงหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล อันมีผลให้ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษารวมไปถึงกรณีที่คู่กรณีเป็นรัฐบาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการบัญญัติจำกัดกรอบอำนาจของศาลปกครองให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเฉพาะคู่กรณีที่เป็นหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของ รัฐบาลเท่านั้น และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๑ และประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตย คำว่า “รัฐบาล” หมายถึง “คณะรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน” ในขณะที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติให้ศาลปกครองมีเขตอำนาจในคดีที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลรัฐบาลเป็นคู่กรณีเท่านั้น หากคณะรัฐมนตรีเป็นคู่กรณีเสียเอง ศาลปกครองย่อมไม่มี อำนาจพิจารณาพิพากษา การที่ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวได้ ก็เนื่องจาก อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ โดยศาลปกครองตีความว่าคณะรัฐมนตรีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทนิยามดังกล่าว จึงเห็นว่า เป็น บทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับไม่ได้ตามมาตรา ๖ คณะรัฐมนตรีจึงต้องยื่นคำร้อง ขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของคณะรัฐมนตรีที่โต้แย้งว่าศาลปกครองกลางนำกฎหมายที่ขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับแก่คดีส่งมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

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

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐**

“มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

“มาตรา ๒๗๖ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน 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 และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย ให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

- (๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง
- (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการ ออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ
- (๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)

พิเคราะห์แล้วปัญหาข้อกฎหมายคดีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยตามคำวินิจฉัยที่ ๑-๒๔/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๗แล้วว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ความละเอียดปราศรัยตาม คำวินิจฉัยดังกล่าวแล้ว โดยมีหลักสำคัญที่ว่าคู่กรณีที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ย่อมอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาตามเงื่อนไขที่ระบุในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

นายจรัส บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ