

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิมนวิชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๓/๒๕๔๘

วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำร้องของผู้ถูกฟ้องคดี (คณะรัฐมนตรี) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

ศาลปกครองกลางส่งคำร้องของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องในคดีหมายเลขคำที่ ๗๗๒/๒๕๔๕
และ ๗๗๓/๒๕๔๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ข้อเท็จจริง
ตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ความว่า

นายวัลลภ ตันตีกุล ได้ยื่นฟ้องคณะรัฐมนตรี ที่ ๑ สำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒ กระทรวงคมนาคม
ที่ ๓ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ที่ ๔ การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ที่ ๕ พลอากาศเอก เทอดศักดิ์
สัจจะรักษ์ ที่ ๖ ต่อศาลปกครองกลางเป็นคดีหมายเลขคำที่ 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
ต่อศาลปกครองกลางเป็นคดีหมายเลขคำที่ 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 ตามหนังสือ
ด่วนมาก ที่ นร ๐๒๐๕/๑๐๔๕ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ต่อมาในเดือนมกราคม ๒๕๔๕
นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งมีอำนาจกำกับทั่วไป
เกี่ยวกับกิจการของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย (ทอท.) ได้พยายามเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ
ท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยทั้งคณะ โดยทาบทามให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและกรรมการคนอื่น ๆ
ลาออกจากตำแหน่งดังกล่าวเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ สามารถเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ
ท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยทั้งคณะได้ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองก็มิได้ลาออกเนื่องจากเห็นว่าเป็นเรื่อง
ไม่ถูกต้อง แต่ปรากฏว่าประธานกรรมการและกรรมการคนอื่นในคณะกรรมการดังกล่าว ได้ยื่นใบลาออก
จากตำแหน่งทั้งหมดเหลือเพียงผู้ฟ้องคดีทั้งสอง



ต่อมาวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้เสนอเรื่องแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเข้าสู่การพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และแม้ว่านายกรัฐมนตรีจะได้ลงนามอนุมัติทำหนังสือกระทรวงคมนาคมฉบับดังกล่าวแล้ว แต่ตามพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ฯ กำหนดให้อำนาจการแต่งตั้งและหรือให้ประธานกรรมการหรือกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยออกจากตำแหน่งเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี การเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบไม่ได้เสนอเพื่อพิจารณา การเสนอโดยเร่งด่วน โดยไม่ชอบ และไม่เสนอเหตุแห่งความบกพร่องหรือหย่อนความสามารถเข้าสู่การพิจารณาเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นผลให้มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๕ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากการเป็นกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยก่อนครบวาระด้วยเหตุบกพร่องหรือหย่อนความสามารถตามพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ฯ มาตรา ๑๗ (๓) และมติแต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย จนครบ ๘ คนตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เสนอตามหนังสือดังกล่าวจึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ สำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงฟ้องขอให้ศาลปกครองกลางเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว

ศาลปกครองกลางมีคำสั่งรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาเฉพาะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นคำให้การว่ามาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้บัญญัติความหมายคำว่า “หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ” จัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยไม่บัญญัติข้อจำกัดไว้ว่าต้องเป็นหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ที่บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของ



รัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน คณะรัฐมนตรีจึงต้องยื่นคำร้องขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของคณะรัฐมนตรีที่ได้แย้งว่า ศาลปกครองกลางนำกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับแก่คดี ส่งมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ต่อไป

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

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

นายบัญญัติ วิสุทิมงคล พนักงานอัยการ สำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด ผู้ได้รับมอบหมายให้จัดทำคำชี้แจงในนามคณะรัฐมนตรี ได้ส่งคำชี้แจงลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ สรุปได้ว่า

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ บัญญัตินิยามคำว่า หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ คู่กรณีที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว 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 อันมีผลให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา รวมไปถึงกรณีที่คู่กรณีเป็นรัฐบาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วย 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 หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๕๒ มีความหมายรวมถึงหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วย หรือไม่ นั้น เห็นว่า การที่จะพิจารณาว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลหรือไม่ ต้องพิจารณาบทบัญญัติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เป็นหลักค่านิยามถ้อยคำทั้งสองตามมาตรา 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. ๒๕๕๒ 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 ซึ่งตามหลังคำเฉพาะ ได้แก่ 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 ๕ คน คือ

๑. นายกระมล ทองธรรมชาติ
๓. นายนพดล เสงเจริญ
๕. นายศักดิ์ เตชะชาลา
๗. นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์
๘. นายอุระ หวังอ้อมกลาง

๒. นายจิระ บุญพจนสุนทร

๔. นายมานิต วิทยาเต็ม

๖. นายสุวิทย์ ธีรพงษ์

๘. นายอภิรักษ์ จันทนกุลกะ



LIART

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 เถลิมนิชย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ