

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑ - ๒๔/๒๕๕๗

วันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๗

เรื่อง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๕๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

ศาลปกครองกลาง ศาลปกครองนครราชสีมาและศาลปกครองสงขลา ส่งคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวม ๒๕ คำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ดังนี้

คำร้องที่ ๑	นายสิทธิรัตน์ รัตนวิจารณ์ คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี
คำร้องที่ ๒	นางพรรณประภา อินทรวินัยนันท์ คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี
คำร้องที่ ๓	พรรคไทยประชาชาติ ๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง ๒. คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนา พรรคการเมือง ๓. เลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี
คำร้องที่ ๔	นางสาวปาริชาติ ชาลีเครือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี
คำร้องที่ ๕	นายฉวีล ไพรสมณ์ คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี
คำร้องที่ ๖	นายศรัณย์ ศรัณย์เกตุ คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี
คำร้องที่ ๗	นายตุลภาค ประเสริฐศิลป์ คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี



LIRIT

คำร้องที่ ๘	พรรคพลังมหาชน	ผู้ฟ้องคดี
	๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ถูกฟ้องคดี
	๒. นายทะเบียนพรรคการเมือง	
	๓. คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง	
คำร้องที่ ๙	รองศาสตราจารย์ชูชาติ อารีจิตรานุสรณ์ กับพวก ๕ คน	ผู้ฟ้องคดี
	๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ถูกฟ้องคดี
	๒. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง	
	๓. กระทรวงการคลัง	
คำร้องที่ ๑๐	นายโกวิท สุรัสวดี	ผู้ฟ้องคดี
	๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ถูกฟ้องคดี
	๒. คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร	
คำร้องที่ ๑๑	นายวัชรินทร์ เกตะวันดี กับพวก ๖ คน	ผู้ฟ้องคดี
	๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ถูกฟ้องคดี
	๒. คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดเลย	
	๓. คณะกรรมการสภาการศึกษาวิชาการทหาร	
คำร้องที่ ๑๒	นายณรงค์กร ชวาลสันตติ	ผู้ฟ้องคดี
	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ถูกฟ้องคดี
คำร้องที่ ๑๓	นายมานิช เต่งมณีวิวัฒน์	ผู้ฟ้องคดี
	๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ถูกฟ้องคดี
	๒. ประธานกรรมการการเลือกตั้ง	
คำร้องที่ ๑๔	แพทย์หญิงวารุณี ภูริสัมบรรณ	ผู้ฟ้องคดี
	๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ถูกฟ้องคดี
	๒. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง	

คำร้องที่ ๑๕	นายวิวัฒน์ชัย โหตระไวศยะ คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี
คำร้องที่ ๑๖	นายสมเกียรติ กิตติธรรกุล คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี
คำร้องที่ ๑๗	นายพรพรมธรรม นุสดี หัวหน้าพรรคไทยมั่นคง คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี
คำร้องที่ ๑๘	นางกานดา รัตนวิจารณ์ คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี
คำร้องที่ ๑๙	นายชาญ นามพิชญ์ คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี
คำร้องที่ ๒๐	นายนิวัฒน์ ชุ่นสัน ๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง ๒. ผู้อำนวยการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดตรัง	ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี
คำร้องที่ ๒๑	แพทย์หญิงวารุณี ภูริสัมบรรณ คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี
คำร้องที่ ๒๒	นายจรัสพงษ์ เลหาประดิษฐ์สกุล ๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง ๒. ผู้อำนวยการการเลือกตั้ง ประจำเทศบาลตำบลบางเมือง	ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี
คำร้องที่ ๒๓	นายเชาวพันธ์ เขียวสะอาด คณะกรรมการการเลือกตั้ง กับพวกรวม ๑๑ ราย	ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี
คำร้องที่ ๒๔	นายไพศาล ลับบัวงาม คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี

คำร้องทั้ง ๒๔ คำร้อง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นเดียวกันว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้รวมคำร้องทั้ง ๒๔ คำร้องเข้าด้วยกันและพิจารณาวินิจฉัยไปในคราวเดียวกัน

ข้อเท็จจริงตามคำร้องทั้ง ๒๔ คำร้องฟังได้ว่า

ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง ต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกเลิกคำสั่งประกาศผลการเลือกตั้งของผู้ร้อง และมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ และบางคำร้องเป็นเรื่องกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง และเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง

ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและผู้ร้องได้ให้การแก้คดีว่า ศาลปกครองไม่มีอำนาจรับคดีนี้ไว้พิจารณาพิพากษา เนื่องจากผู้ร้องเป็นองค์กรอิสระที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการเลือกตั้งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ ซึ่งเป็นอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ มีสภาพเสร็จเด็ดขาดประกอบกับผู้ร้องเป็นองค์กรอิสระ รัฐบาลไม่สามารถควบคุมดูแลหรือสั่งการได้ เมื่อผู้ร้องได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดไปแล้วย่อมเป็นอำนาจอิสระเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปฟ้องร้องต่อศาลปกครองไม่ได้ และผู้ร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติในมาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองเกินกว่า มาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญกำหนด จึงใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

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

รัฐธรรมนูญ

มาตรา ๖ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๖๔ “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือ คู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาล รัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็น เช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

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 ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

- (๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง
- (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ
- (๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)

๑๘๑

มาตรา ๕ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอันใดเนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการ

อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(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 หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น”

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

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”



LIRT

พิเคราะห์แล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกันเท่านั้น ซึ่งข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ที่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ที่ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนั้น ถ้าเป็นข้อพิพาทของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยบทนิยาม มาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดประเภทของคดีที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ และมาตรา ๔๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องคดีและขั้นตอนที่จะฟ้องต่อศาลปกครอง โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา ๓ ให้คำนิยามของคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ฯลฯ และคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า (๑) ข้าราชการ พนักงาน ฯลฯ (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒) โดยคำนิยามทั้งสอง ไม่มีคำว่าจะต้องเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ซึ่งต่างกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ว่าจะต้องอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้นปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยมีว่า หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ มีความหมายรวมถึง หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วย หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่จะพิจารณาว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใดตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง

ศาลปกครองฯ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ จะอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลหรือไม่ ต้องพิจารณาบทบัญญัติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เป็นหลัก นอกจากนั้น เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตาม หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนั้นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ จะแปลความหมายเป็นอย่างอื่นมิได้ ส่วนคำนิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นเพียงการกำหนดความหมายให้ชัดเจนว่าหมายถึงลักษณะของส่วนราชการ หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ประเภทใดบ้างที่จะต้องอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งนอกจากจะกำหนดลักษณะขององค์กรแล้วยังกำหนดลักษณะของการใช้อำนาจด้วยว่าจะต้องเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งเป็นลักษณะของการเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลอันเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติ

ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มาตรา ๓ ที่บัญญัติบทนิยาม คำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” จึงไม่มีข้อความใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ส่วนมาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ นั้น เป็นบทบัญญัติที่ต่อเนื่องจากมาตรา ๓ เกี่ยวกับกำหนดประเภทของคดีที่ศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาพึงมีคำสั่งได้ และสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องคดีและขั้นตอนที่จะฟ้องคดี และเป็นบทบัญญัติที่นำความหมายของคำนิยามถ้อยคำทั้งสองไปใช้ เมื่อวินิจฉัยว่า มาตรา ๓ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ แล้ว มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ก็ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เช่นเดียวกัน

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