



## ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘๔/๒๕๕๘

วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๗/๒๕๕๖ ของ ศาลปกครองเชียงใหม่ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดี (นายอน อุเงิน กับพวก รวม ๑๒๘ คน) ในคดี หมายเลขดำที่ ๑๘๗/๒๕๕๖ ของศาลปกครองเชียงใหม่ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า นายอน อุเงิน กับพวก ผู้ฟ้องคดี ในฐานะผู้ร้อง ได้ยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดี ว่ากระทำละเมิดต่อผู้ร้อง เนื่องมาจากการผลิตพลังงานไฟฟ้าทำให้เกิดฝุ่นแขวนลอยและสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และออกไซด์ ของไนโตรเจน โดยไม่ควบคุมการฟุ้งกระจายของฝุ่นและสารดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนดเป็นเหตุ ให้ผู้ร้องกับพวกเกิดอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง รวมทั้งเป็นเหตุให้สัตว์เลี้ยงและพืชผลทางการเกษตรเสียหาย เป็นจำนวนมาก จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเชียงใหม่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทน เป็นจำนวนเงิน ๑,๐๖๕,๗๗๘,๔๓๓ บาท และผู้ร้องได้ยื่นคำร้องขอฟ้องและดำเนินคดีอย่างคนอนาถา ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองเชียงใหม่) โดยขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว บัญญัติให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาทและไม่อาจนำหลักกฎหมายทั่วไปและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับหลักการดำเนินคดีอย่างคนอนาถมาใช้บังคับได้ จึงมีคำสั่งยกคำร้องขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถของผู้ร้องและให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาล

ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ บัญญัติให้ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลทำให้ผู้ร้องซึ่งเป็นบุคคลยากจนไม่มีเงินชำระค่าธรรมเนียมศาล ไม่สามารถฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนหรือร้องขอใช้สิทธิทางศาลปกครองได้ บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักความเสมอภาค จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้นรอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ศาลยังมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ร้องยังไม่ได้เป็นคู่กรณีตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และยังไม่เป็นคู่ความตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องดังกล่าวของผู้ร้อง

ผู้ร้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่รับคำร้องโดยให้เหตุผลว่า เมื่อผู้ร้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นและพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลได้ลงทะเบียนคดีในสารบบความและออกใบรับให้แก่ผู้ร้องคดีของผู้ร้องจึงอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ ๓๕ ประกอบกับข้อ ๓๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ร้องจึงเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นคู่ความตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำร้องดังกล่าวของผู้ร้อง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อศาลปกครองชั้นต้นใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับแก้คดีนี้ โดยมีคำสั่งให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ จึงจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และผู้ร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องซึ่งเป็นคู่กรณีในคดีนี้ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวที่ศาลใช้บังคับแก้คดีนี้ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ไว้ ดังนั้น ศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ให้รับคำร้องของผู้ร้องและให้ศาลปกครองชั้นต้นรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว พร้อมส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง และเอกสารประกอบคำร้องแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก้คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางราชการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้คดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า การที่ศาลปกครองชั้นต้นสั่งให้ผู้ร้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามที่บทบัญญัติมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น ขัดต่อหลักความเสมอภาค และขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ เมื่อศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้ว เห็นว่า การที่ศาลปกครองชั้นต้นใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ

วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับแก่คดีนี้ โดยมีคำสั่งให้ผู้ร้องทั้ง ๑๒๘ คน ชำระค่าธรรมเนียมศาลตามที่กฎหมายกำหนด จึงจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และผู้ร้องกับพวกโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ใช้บังคับมิได้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องกับพวก โต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับแก่คดีต้องด้วยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มีคำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๖๒ บัญญัติว่า

มาตรา ๒๖ “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๓๐ “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

มาตรา ๖๒ “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕  
วรรคหนึ่ง (๓) (๔) และมาตรา ๔๕ วรรคสี่ บัญญัติว่า

มาตรา ๕ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง  
หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น  
หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกิน  
สมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง”

มาตรา ๔๕ วรรคสี่ “การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้  
ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้เสีย  
ค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท”

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้  
การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตาม  
รัฐธรรมนูญ และมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของชนชาวไทย  
โดยมีหลักการว่าบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน  
การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลจะกระทำมิได้ ซึ่งเป็นการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของ  
องค์กรของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเป็นการวางหลักประกันที่รัฐจะต้อง  
ให้การรับรองความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุต่าง ๆ สิทธิและเสรีภาพ  
ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญมีหลายประเภท รวมทั้งสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงาน  
ของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำตามที่บัญญัติไว้ใน  
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒

สำหรับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕  
วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในกรณีฟ้องคดี  
ขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ  
มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์แต่ไม่เกินสองแสนบาท  
ค่าธรรมเนียมศาล เป็นเรื่องของผู้ที่นำคดีมาสู่ศาลจะต้องเสียค่าบริการให้แก่รัฐเป็นลักษณะของภาษีอากร

อย่างหนึ่ง ตามปกติการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลนั้น เพราะเป็นคดีที่มีทุนทรัพย์ซึ่งแตกต่างไปจากคดีแพ่งโดยทั่วไป โดยปกติผู้ที่นำคดีมาสู่ศาลในคดีที่มีทุนทรัพย์จะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลทุกคดี นอกจากนี้ในกรณีที่มีการร้องขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถาและศาลอนุญาตให้ดำเนินคดีอนาถาได้ ผู้ดำเนินคดีหรือโจทก์ก็ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล การที่กฎหมายวิธีพิจารณาของศาลปกครองและของศาลที่พิจารณาคดีแพ่งโดยทั่วไปบัญญัติไว้แตกต่างกันเพราะประเภทของคดี และระบบการพิจารณาโดยคดีที่พิจารณาคดีในศาลปกครองเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายมหาชน แต่การพิจารณาคดีในศาลส่วนแพ่งเป็นเรื่องของกฎหมายเอกชน ส่วนระบบการพิจารณาในศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน ศาลจะมีบทบาทสำคัญในการพิจารณาคดี การแสวงหาพยานหลักฐาน สำหรับการพิจารณาคดีแพ่งทั่วไปนั้นใช้ระบบกล่าวหาซึ่งเป็นภาระของคู่กรณีที่จะต้องพิสูจน์และแสวงหาพยานหลักฐานเอง การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ บัญญัติในเรื่องค่าธรรมเนียมศาลแตกต่างไปจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยไม่ได้บัญญัติในเรื่องการดำเนินคดีอนาถาไว้ ไม่ใช่เป็นเรื่องการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เนื่องจากความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ร้องกล่าวอ้าง เพราะบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับโดยทั่วไป ผู้ที่นำคดีมาสู่ศาลจะได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกัน ไม่ได้เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างเรื่องฐานะทางเศรษฐกิจ และการที่ศาลปกครองสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเสียค่าธรรมเนียมศาลก่อนที่จะรับคำฟ้องไม่ได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แต่อย่างใด

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๐ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์ นายอภิรักษ์ จันทนจุลกะ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๒ คน นายสุจิต บุญบงการ และพลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๒ คน คือ นายจุมพล ณ สงขลาและนายปรีชา เฉลิมวณิชย์ วินิจฉัยให้ยกคำร้อง

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑ คน คือ นายมานิต วิทยาเต็ม วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคที่ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ แต่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคที่ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

นายกระมล ทองธรรมชาติ	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
นายจิระ บุญพจนสุนทร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจุมพล ณ สงขลา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายปรีชา เฉลิมวณิชย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายผัน จันทรปาน	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระแก้ว	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมานิต วิทยาเต็ม	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายศักดิ์ เตชะชาญ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุจิต บุญบงการ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุธี สุทธิสมบูรณ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอภัย จันทนจุลกะ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๘๔/๒๕๔๗

วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๗

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๗/๒๕๔๖ ของศาลปกครอง  
เชียงใหม่ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณี  
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่  
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๗/๒๕๔๖ ของ  
ศาลปกครองเชียงใหม่ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณี  
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่  
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

๑. นายอน อุเงิน กับพวก รวม ๑๒๘ คน (โดยนายธีระศักดิ์ ชีขุนทด ผู้รับมอบอำนาจให้  
ฟ้องคดี) ผู้ร้อง ได้ยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งกระทำละเมิดต่อผู้ร้องเนื่องมาจาก  
การผลิตพลังงานไฟฟ้าทำให้เกิดฝุ่นแวนลอยและสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และออกไซด์ของ  
ไนโตรเจน โดยไม่ควบคุมการฟุ้งกระจายของฝุ่นและสารดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนด เป็นเหตุให้  
ผู้ร้องกับพวกเกิดอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง รวมทั้งเป็นเหตุให้สัตว์เลี้ยงและพืชผลทางการเกษตรเสียหาย  
เป็นจำนวนมาก จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเงิน  
๑,๐๖๕,๗๗๘,๔๓๓ บาท และผู้ร้องได้ยื่นคำร้องขอฟ้องและดำเนินคดีอย่างคนอนาถาต่อศาลปกครอง  
ชั้นต้น (ศาลปกครองเชียงใหม่) โดยขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทาง  
ปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓)  
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมาตรา ๔๕ วรรคสี่  
แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์  
แต่ไม่เกินสองแสนบาทและไม่อาจนำหลักกฎหมายทั่วไปและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง  
เกี่ยวกับหลักการดำเนินคดีอย่างคนอนาถามาใช้บังคับได้ จึงมีคำสั่งยกคำร้องขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถา  
และให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาล

๒. ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ บัญญัติให้ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ทำให้ผู้ร้องซึ่งเป็นบุคคลยากจนไม่มีเงินชำระค่าธรรมเนียมศาล ไม่สามารถฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนหรือร้องขอให้สิทธิทางศาลปกครองได้ บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักความเสมอภาค จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้นรื้อการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ศาลยังมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ร้องยังไม่ได้เป็นคู่กรณีตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และยังไม่เป็นคู่ความตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องดังกล่าวของผู้ร้อง

๓. ผู้ร้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่รับคำร้องโดยให้เหตุผลว่า เมื่อผู้ร้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นและพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลได้ลงทะเบียนคดีในสารบบความและออกใบรับให้แก่ผู้ร้อง คดีของผู้ร้องจึงอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ ๓๕ ประกอบกับข้อ ๓๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ร้องจึงเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นคู่ความตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำร้องดังกล่าวของผู้ร้อง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

๔. ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อศาลปกครองชั้นต้นใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับแก่คดีนี้ โดยมีคำสั่งให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้จึงจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และผู้ร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องซึ่งเป็นคู่กรณีในคดีนี้ได้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวที่ศาลใช้บังคับแก่คดีนี้ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มี

คำวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ไว้ ดังนั้น ศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ จึงให้รับคำร้องของผู้ร้องและให้ศาลปกครองชั้นต้นรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว

คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๗ พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องของศาลปกครองสูงสุดต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยได้ จึงมีมติรับคำร้องไว้วินิจฉัยด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์และแจ้งให้สำนักงานศาลปกครองทราบ

### ประเด็นในการพิจารณาและคำวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า มาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ หมวด ๓ สิทธิ และเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” และมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคสอง บัญญัติว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

จึงเห็นว่าการใช้อำนาจของรัฐจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยถือเสมือนว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้เป็นสิ่งที่กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐอันมีผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของประชาชน นอกจากนั้น รัฐจะต้องกระทำหรือดำเนินการให้การรับรองเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ด้วย

อนึ่ง การใช้สิทธิตามที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มีหลายประเภทด้วยกัน รวมทั้งสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญด้วย สำหรับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในกรณีนี้ก็เป็นการใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญรับรองซึ่งบุคคลทั่วไปสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้หากถูกล่วงละเมิดจากหน่วยงานของรัฐ แต่ทั้งนี้การใช้สิทธิดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น เมื่อกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐไว้อย่างไรก็ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น หากกฎหมายบัญญัติว่าผู้ฟ้องคดีบางประเภทจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ผู้ฟ้องคดีทุกคนก็ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลจนกว่ารัฐสภาจะแก้ไขกฎหมายให้มีฟ้องคดีอย่างคนอนาถาได้

ด้วยเหตุนี้ ก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย การฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำของหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลที่มีอำนาจชำระคดีแพ่งโดยบุคคลทั่ว ๆ ไปที่ต้องการจะใช้สิทธิของตนในทางศาลจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติ

เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้ให้คำจำกัดความหรือความหมายของคำว่าค่าธรรมเนียมศาลไว้ แต่ตามระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ว่าด้วยการเงิน และการเก็บรักษาเงินค่าธรรมเนียม เงินค่าปรับ และเงินกลาง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓ กำหนดว่า “เงินค่าธรรมเนียม” หมายความว่า เงินค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้องคดีหรือการอุทธรณ์ ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ “ค่าธรรมเนียมศาล” หมายถึง ค่าธรรมเนียมที่ต้องชำระให้แก่ศาลในการดำเนินคดี จึงพอสรุปได้ว่า ค่าธรรมเนียมศาล ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ หมายถึง เงินค่าบริการที่เรียกเก็บตามกฎหมาย ซึ่งคู่กรณีจะต้องเสียให้แก่ศาลเฉพาะแต่ในการยื่นฟ้องคดีหรือการอุทธรณ์ในศาลปกครอง ที่ขอให้สั่งให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องมาจากคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) เท่านั้น ซึ่งได้แก่คดีดังต่อไปนี้

๑. คดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ

คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๒. คดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๔) ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

การเสียค่าธรรมเนียมศาลจะเสียในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์แต่ไม่เกินสองแสนบาท ทุนทรัพย์ในคดีคือราคาทรัพย์สินที่เรียกคืน หรือที่เรียกให้ใช้ราคา ค่าเสียหาย ค่าสินไหมทดแทน โดยจะต้องชำระเป็นเงินสด หรือเช็ค ซึ่งธนาคารรับรอง คดีที่จะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลนี้ หากผู้ฟ้องคดีหลายคน ร่วมกันยื่นคำฟ้องเป็นฉบับเดียวกัน แต่เป็นกรณีที่อาจแบ่งแยกได้ว่าทุนทรัพย์ของผู้ฟ้องคดี แต่ละคน เป็นจำนวนเท่าใด ก็ให้ผู้ฟ้องคดีแต่ละคนชำระค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของตนและค่าธรรมเนียมศาลนี้ เมื่อมีการพิพากษาคดีแล้ว ให้ศาลปกครองมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ตามส่วนของการชนะคดี ทั้งนี้ ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๑ และมาตรา ๑๒ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ส่วนการฟ้องคดีที่ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล คือ การฟ้องคดีทางปกครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดี ไม่ได้ขอให้ศาลปกครองสั่งให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สิน เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

เมื่อผู้ร้องกับพวกยื่นฟ้องคดีนี้อันเป็นคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อศาลปกครองโดยมีคำขอให้ใช้เงินเป็นจำนวน ๑,๐๖๕,๗๗๘,๔๓๓ บาท จึงอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลการดำเนินคดีในศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะได้รับความสะดวกในกระบวนการพิจารณามากกว่าในศาลยุติธรรม เพราะภาระในการพิสูจน์มิได้ตกอยู่กับผู้ฟ้องคดีโดยตรง แต่ศาลเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการแสวงหา

พยานหลักฐาน มีอำนาจฟังพยานหลักฐานอื่นนอกจากที่คู่กรณีนำเสนอรวมทั้งมีหน้าที่ค้นหาความจริงในคดีนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีความรับผิดชอบต่อพยานหลักฐานของตนน้อยกว่าการพิจารณาคดีในระบบกล่าวหาในศาลยุติธรรม ดังนั้น หากให้มีการเรียกร้องให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือเรียกค่าเสียหายค่าสินไหมทดแทน ในศาลปกครองโดยไม่ต้องมีการเสียค่าธรรมเนียมศาลก็อาจจะมีกรณีที่ไม่เป็นสาระมาฟ้องคดีได้ เพราะภาระในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงมิได้ตกอยู่กับผู้ฟ้องคดีทำให้ไม่ต้องรับผิดชอบต่อคำฟ้องหรือในภาระการพิสูจน์ของตนมาก เป็นการสร้างความเดือดร้อนหรือเสียหายให้กับหน่วยงานที่ถูกฟ้องรวมทั้งศาลเองก็จะเสียเวลาแทนที่จะนำเวลาไปพิจารณาคดีที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจริง

จึงเห็นว่า การที่กฎหมายบัญญัติให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้องคดีปกครองบางประเภทจึงไม่ใช่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด ทั้งยังเป็นประโยชน์กับรัฐและประชาชนทั่วไปในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองอันเป็นมาตรการที่จำเป็น เพื่อให้การยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองบรรลุผลสัมประสงค์ของการก่อตั้งศาลปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรที่จะตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานของรัฐและปกป้องคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและระบบที่ใช้ในการพิจารณายังทำให้ประชาชนและรัฐมีฐานะเท่าเทียมกันเมื่อเกิดข้อพิพาทและเป็นคดีมาสู่ศาลปกครองโดยพยายามจะลดความยุ่งยากและซับซ้อนในการดำเนินคดีซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน หากไม่มีกฎหมายบัญญัติให้เสียค่าธรรมเนียมศาลก็อาจมีการนำเอาเรื่องที่ไม่เป็นสาระมาฟ้องคดีต่อศาลรวมถึงอาจมีการแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบจากกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองซึ่งจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ถูกฟ้องได้อันผิดไปจากวัตถุประสงค์ในการตั้งศาลปกครอง

ส่วนการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้กำหนดวิธีการเกี่ยวกับการขอฟ้องคดีอนาถาไว้ก็ไม่ทำให้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด เพราะในการพิจารณาคดีแพ่งเป็นเรื่องระหว่างเอกชนกับเอกชนซึ่งคู่ความอาจมีฐานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจึงต้องบัญญัติเกี่ยวกับการฟ้องหรือต่อสู้คดีอย่างคนอนาถาไว้ เพื่อพยายามทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจไม่ใช่อุปสรรคในการฟ้องหรือต่อสู้คดีซึ่งใช้ระบบกล่าวหา ต่างกับคู่กรณีในการพิจารณาคดีในศาลปกครองซึ่งประชาชนและรัฐมีฐานะเท่าเทียมกันและการฟ้องคดีเป็นไปโดยง่ายโดยไม่ต้องเสียเงินค่าธรรมเนียมยกเว้นบางกรณีเท่านั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่กฎหมายมิได้บัญญัติวิธีการฟ้องคดีอย่างคนอนาถาไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ เหมือนกับที่บัญญัติให้มีวิธีการฟ้องคดีอย่างคนอนาถาไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๕ - มาตรา ๑๖๕ ก็ไม่อาจถือว่าเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลหรือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด เพราะสิทธิในการฟ้องคดีอย่างคนอนาถามีใช้สิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ดังจะเห็นได้ว่าถึงแม้ว่าวิธีการฟ้องคดีอย่างคนอนาถาจะมีการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ก็ได้เป็นการรับรองอย่างเด็ดขาดว่า บุคคลทุกคนมีสิทธิฟ้องคดีอย่างคนอนาถาได้ทุกคน เพราะกฎหมายได้บัญญัติให้ศาลยุติธรรมใช้ดุลพินิจตรวจสอบว่าคำขอของผู้ร้องเข้าเกณฑ์ที่จะฟ้องคดีอย่างคนอนาถาได้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม ในอนาคตข้างหน้าหากรัฐบาลและรัฐสภาเห็นว่า ควรเปิดโอกาสให้มีวิธีการฟ้องคดีอย่างคนอนาถาในศาลปกครองได้รัฐบาลโดยความเห็นชอบของรัฐสภาอาจแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อนุญาตให้มีการฟ้องคดีทุกประเภทอย่างคนอนาถาตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๕ - มาตรา ๑๖๕ ได้ แต่ตราใดที่ยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ให้มีการฟ้องคดีอย่างคนอนาถาได้ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ก็ยังใช้บังคับได้และศาลปกครองก็จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติต่อไป เพราะสิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีอย่างคนอนาถาในศาลปกครองยังไม่ได้รับการรับรอง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพจนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๘๔/๒๕๕๘

วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๗/๒๕๕๖ ของศาลปกครอง  
เชียงใหม่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีปัญหาว่า  
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่  
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

กรณีสืบเนื่องจากนายอน อุเงิน กับพวก รวม ๑๒๘ คน ผู้ร้อง ได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง  
เชียงใหม่ว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กระทำละเมิดต่อผู้ร้องด้วยการผลิตพลังงานไฟฟ้าแล้ว  
ก่อให้เกิดฝุ่นแขวนลอยและสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และออกไซด์ของไนโตรเจน โดยไม่ควบคุมการฟุ้งกระจาย  
ของฝุ่นและสารดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนดเป็นเหตุให้ผู้ร้องหายใจเอาฝุ่นแขวนลอยและสารซัลเฟอร์  
ไดออกไซด์ และออกไซด์ของไนโตรเจนเข้าไปสะสมในร่างกาย จนทำให้เกิดอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง  
รวมทั้งเป็นเหตุให้สัตว์เลี้ยงและพืชผลทางการเกษตรเสียหายเป็นจำนวนมาก ขอให้พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดี  
ชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเงิน ๑,๐๖๕,๗๓๘,๔๓๓ บาท และผู้ร้องได้ยื่นคำร้องขอฟ้อง  
และดำเนินคดีอย่างคนอนาถา

ศาลปกครองเชียงใหม่มีคำสั่งยกคำร้องขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถาและให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาล  
ตามจำนวนทุนทรัพย์ที่แต่ละคนเรียกร้องในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์แต่ไม่เกินสองแสนบาท

ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลปกครองเชียงใหม่ว่า การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี  
ปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ บัญญัติให้การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือ  
ความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย  
หรือจากคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ  
หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ต้องเสียค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์  
แต่ไม่เกินสองแสนบาท นั้น ทำให้ผู้ร้องซึ่งเป็นบุคคลยากจนที่ได้รับความเสียหายแต่ไม่มีเงินมาชำระ  
ค่าธรรมเนียมศาล ไม่สามารถฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนหรือร้องขอให้สิทธิทางศาลปกครองได้  
บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักความเสมอภาค และทำให้ศาลปกครองไม่สามารถรับคำร้องขอฟ้องคดี



อย่างคนอนาถาของผู้ร้องไว้พิจารณาได้ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ผู้ร้องขอให้ศาลปกครองเชียงใหม่หรือการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลปกครองเชียงใหม่พิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ศาลยังมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ร้องจึงมีฐานะเป็นเพียงผู้ยื่นคำฟ้อง ยังไม่ได้เป็นคู่กรณีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ และยังไม่เป็นคู่ความตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องดังกล่าวของผู้ร้อง

ผู้ร้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองเชียงใหม่ที่ไม่รับคำร้องขอให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า เมื่อศาลปกครองเชียงใหม่ใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับแก่คดีนี้ โดยมีคำสั่งให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้จึงจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และผู้ร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ใช้บังคับมิได้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องซึ่งเป็นคู่กรณีในคดีนี้ได้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวที่ศาลใช้บังคับแก่คดีนี้ ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ไว้ ดังนั้น ศาลปกครองเชียงใหม่จึงต้องรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ที่ศาลปกครองเชียงใหม่มีคำสั่งไม่รับคำร้องของผู้ร้องนั้นไม่ต้องด้วยความเห็นของศาลปกครองสูงสุด จึงให้รับคำร้องของผู้ร้องและให้ศาลปกครองเชียงใหม่หรือการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว รวมทั้งส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

สำนักงานศาลปกครองได้มีหนังสือลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๗ ส่งความเห็นของกลุ่มความที่โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

คดีมีประเด็นต้องพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

**บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง**

**รัฐธรรมนูญ**

มาตรา ๒๖ “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๓๐ “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิ และเสรีภาพ ได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

“มาตรา ๖๕ บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศ รับราชการทหาร เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พักภัย ปกป้อง และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

**พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒**

มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

๑ล๑

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

๑ล๑”

มาตรา ๔๕ วรรคสี่ “การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท”

พิเคราะห์แล้วที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ซึ่งบัญญัติว่า “การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท” ทำให้ผู้ร้องซึ่งเป็นคนยากจนไม่มีเงินชำระค่าธรรมเนียมศาล และไม่มีโอกาสฟ้องคดีอย่างคนอนาถา ไม่สามารถฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทน บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และ มาตรา ๓๐ เห็นว่าค่าธรรมเนียมศาลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ วรรคสี่ ดังกล่าว เป็นสิ่งที่ผู้ใช้บริการของศาลปกครองในการดำเนินคดีและอำนวยความสะดวกของศาลปกครองต้องชำระต่อศาลปกครอง ค่าธรรมเนียมศาลดังกล่าวถือเป็นรายได้ทางหนึ่งของแผ่นดินเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศ ซึ่งเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งของบุคคลที่พึงสนับสนุนและช่วยเหลือราชการ ตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ให้สิทธิบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น แต่การฟ้องคดีปกครองก็ต้องเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยไม่มีบทบัญญัติให้ดำเนินคดีอย่างคนอนาถา เมื่อเทียบเคียงกับการดำเนินคดีในศาลยุติธรรม ซึ่งอาจได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในกรณีดำเนินคดีอย่างคนอนาถา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๕๕ ถึงมาตรา ๑๖๐ และโดยสามัญสำนึกแล้วเห็นว่าการดำเนินคดีในศาลปกครองสมควรได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในทำนองเดียวกันก็ตาม แต่ไม่มีบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ว่าด้วยการฟ้องคดีอย่างคนอนาถามาอนุโลมใช้ในศาลปกครอง ในทางตรงกันข้ามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กลับบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งให้ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในกรณีฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) เมื่อกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งดังกล่าวแล้ว และเป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับแก่บุคคลผู้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยเสมอกัน ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลหรือสถานะทางเศรษฐกิจ

ทั้งไม่มีลักษณะไปกระทบถึงศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญ  
รับรองไว้ กรณีจึงไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ตามลำดับ

อาศัยเหตุดังได้พิจารณามา จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และ  
มาตรา ๓๐

นายจิระ บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๘๔/๒๕๔๗

วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๗

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๗/๒๕๔๖ ของศาลปกครอง  
เชียงใหม่ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณี  
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่  
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดี (นายออน อุเงิน กับพวก รวม ๑๒๘ คน)  
ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๗/๒๕๔๖ ของศาลปกครองเชียงใหม่ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย  
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง  
พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง ข้ออ้างของทุกฝ่ายปรากฏในคำวินิจฉัย  
ของศาลรัฐธรรมนูญ

พิเคราะห์แล้ว คดีนี้ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔  
ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่  
ซึ่งบัญญัติว่า “การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบ  
ทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตรา  
ร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖  
และมาตรา ๓๐ เห็นว่า การกำหนดค่าฤชาธรรมเนียมซึ่งรวมถึงค่าธรรมเนียมศาลของแต่ละศาลขึ้นอยู่กับ  
ความเหมาะสมของคดีแต่ละประเภท เช่น ในคดีของศาลแรงงานไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมใดๆ ทั้งสิ้นไม่ว่า  
ทุนทรัพย์จะมีจำนวนเท่าใดและผู้ฟ้องจะมีฐานะอย่างไร ส่วนในคดีแพ่งที่ขึ้นศาลยุติธรรมก็ต้องเสีย  
ค่าธรรมเนียมศาลในอัตราเดียวกันกับที่มาตรา ๔๕ วรรคสี่ กำหนดไว้เช่นเดียวกัน แต่ในคดีแพ่งได้มี  
บทบัญญัติเป็นพิเศษที่ให้โอกาสคู่ความที่มีฐานะยากจนสามารถขอฟ้องหรือขอต่อสู้คดีอย่างคนอนาถาได้  
โดยบัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการที่ศาลและคู่ความจะต้องปฏิบัติไว้เป็นพิเศษโดยเฉพาะตามประมวล  
กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๕๕ ถึง มาตรา ๑๖๐ เมื่อปรากฏว่าพระราชบัญญัติจัดตั้ง

ศาลปกครอง ฯ พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการฟ้องคดีอย่างคนอนาถาเช่นเดียวกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงมีผลเท่ากับว่าศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถาได้เลย เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติใดอนุญาตให้ทำได้ เพราะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ ศาลปกครองแม้จะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดี แต่ก็ต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ และตามกฎหมายที่บัญญัติไว้เท่านั้น ไม่อาจพิจารณาพิพากษานอกเหนือจากตัวบทกฎหมายที่มีอยู่ ข้อโต้แย้งตามคำร้องจึงเท่ากับว่าเป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าการที่รัฐสภามิได้บัญญัติเรื่องการฟ้องคดีอย่างคนอนาถาไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีใช้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง เหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง คู่ความที่จะขอให้ส่งข้อโต้แย้งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งได้ จะต้องได้รับอนุญาตจากศาลให้เข้ามาเป็นคู่ความในคดีแล้ว และผู้ที่จะเป็นคู่ความของผู้ร้องในกรณีนี้ก็คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมิใช่ศาลปกครองชั้นต้น ถ้อยคำตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ที่ว่า “ให้ศาลรอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว...” ย่อมแสดงเหตุผลอยู่ในตัวว่าคดีนั้นได้ผ่านขั้นตอนที่ศาลได้รับคดีนั้น ๆ ไว้พิจารณาแล้ว และพร้อมที่จะดำเนินการบวนพิจารณาต่อไปจนถึงขั้นตอนสุดท้ายคือการพิพากษาคดี แต่จะต้องรอกการพิจารณาพิพากษาไว้ชั่วคราว เพื่อฟังผลการวินิจฉัยข้อโต้แย้งจากศาลรัฐธรรมนูญเสียก่อน เมื่อมีการส่งข้อโต้แย้งไปยังศาลรัฐธรรมนูญ การที่ศาลปกครองยังมีได้อนุญาตให้ผู้ร้องฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นจำเลยหรือผู้ถูกฟ้องคดี เนื่องจากผู้ร้องไม่ยอมเสียค่าธรรมเนียมศาล และไม่มีทางที่ศาลปกครองจะนำหลักกฎหมายทั่วไปหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับการฟ้องคดีอย่างคนอนาถามาใช้บังคับในคดีของศาลปกครองได้ เพราะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ ดังกล่าวข้างต้น ผู้ร้องจึงยังไม่มีฐานะเป็นคู่ความในคดีกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การพิจารณาคดีระหว่างผู้ร้องกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในฐานะเป็นคู่ความด้วยกันจึงยังไม่เกิดขึ้น เพราะหากผู้ร้องมิได้ขอให้ส่งข้อโต้แย้งไปยังศาลรัฐธรรมนูญการพิจารณาพิพากษาคดีในคดีที่ผู้ร้องจะฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้อยู่แล้ว รูปคดีของผู้ร้องจึงไม่สอดคล้องกับข้อความที่ว่า “ให้ศาลรอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว...” ตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ที่ศาลปกครองสูงสุดสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นรอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว จึงน่าจะขัดต่อเหตุผลและข้อเท็จจริง ดังนั้นเมื่อผู้ร้องยังมีได้มีฐานะเป็นคู่ความตามความหมายของมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ด้วยเหตุผลดังกล่าวมา

จึงไม่อาจขอให้ศาลปกครองส่งข้อโต้แย้งใด ๆ มายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งได้

อาศัยเหตุผลที่กล่าวมา จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายชุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิมนิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๘๔/๒๕๕๘

วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขคำที่ ๑๘๗/๒๕๕๖ ของศาลปกครอง  
เชียงใหม่ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒  
มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดี (นายอน อุเงิน กับพวก รวม ๑๒๘ คน) ในคดี  
หมายเลขคำที่ ๑๘๗/๒๕๕๖ ของศาลปกครองเชียงใหม่ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย  
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ  
วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖  
และมาตรา ๓๐

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องได้ความว่า นายอน อุเงิน กับพวก รวม ๑๒๘ คน  
ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ร้อง ได้ฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวหาว่ากระทำละเมิด  
ต่อผู้ร้องเนื่องจากการผลิตพลังงานไฟฟ้าทำให้เกิดฝุ่นแขวนลอยและสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และ  
ออกไซด์ของไนโตรเจน โดยไม่มีการควบคุมการฟุ้งกระจายของฝุ่นและสารดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนด  
เป็นเหตุให้ผู้ร้องกับพวกเกิดอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง รวมทั้งเป็นเหตุให้สัตว์เลี้ยงและพืชผลทางการเกษตร  
เสียหายเป็นจำนวนมาก จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเชียงใหม่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหม  
ทดแทนเป็นจำนวนเงิน ๑,๐๖๕,๗๗๘,๔๓๓ บาท

ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องขอฟ้องและดำเนินคดีอย่างคนอนาถาต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครอง  
เชียงใหม่) โดยขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคำร้องขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถาแล้ว เห็นว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาท  
เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ  
ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง  
พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้เสียค่าธรรมเนียมศาล



ในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาทและไม่อาจนำหลักกฎหมายทั่วไปและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับหลักการดำเนินคดีอย่างคนอนาถามาใช้บังคับได้ จึงมีคำสั่งยกคำร้องขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถาของผู้ร้องและให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาล

ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ บัญญัติให้ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ทำให้ผู้ร้องซึ่งเป็นบุคคลยากจนไม่มีเงินชำระค่าธรรมเนียมศาล ไม่สามารถฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนหรือร้องขอใช้สิทธิทางศาลปกครองได้ บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักความเสมอภาค จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้นรอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ศาลยังมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ร้องยังไม่ได้เป็นคู่กรณีตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และยังไม่เป็นคู่ความตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องดังกล่าวของผู้ร้อง

ผู้ร้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่รับคำร้องโดยให้เหตุผลว่า เมื่อผู้ร้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นและพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลได้ลงทะเบียนคดีในสารบบความและออกใบรับให้แก่ผู้ร้องคดีของผู้ร้องจึงอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ ๓๕ ประกอบกับข้อ ๓๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ร้องจึงเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นคู่ความตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำร้องดังกล่าวของผู้ร้อง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อศาลปกครองชั้นต้นใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับแก่คดีนี้ โดยมีคำสั่งให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ จึงจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและผู้ร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้

จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องซึ่งเป็นคู่กรณีในคดีนี้ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวที่ศาลใช้บังคับแก่คดีนี้ ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัติ นี้ไว้ ดังนั้น ศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ร้อง ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ให้รับคำร้องของผู้ร้อง และให้ศาลปกครองชั้นต้นรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวพร้อมส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องไปให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง และเอกสารประกอบคำร้องแล้วเห็นว่า มีปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญ จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า

๑. ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่
๒. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาแล้วลงมติวินิจฉัยดังนี้

(๑) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๐ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายพันธ์ จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ นางสาวณีย์ อัสวโรจน์ นายอภัย จันทนจุลกะ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

(๒) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๓ คน คือ นายมานิต วิทยาเต็ม นายสุจิต บุญบงการ และพลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

(๓) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๒ คน คือ นายจุมพล ณ สงขลา และนายปรีชา เถลิมาณิชย์ วินิจฉัยให้ยกคำร้อง

ผู้ทำคำวินิจฉัยได้ลงมติตามผลการลงมติในข้อ ๓ คือให้ยกคำร้อง จึงทำคำวินิจฉัยส่วนตน ดังต่อไปนี้

ก่อนอื่นผู้ทำคำวินิจฉัยขอกล่าวถึงขั้นตอนการดำเนินคดีของผู้ร้องและกระบวนการพิจารณาของศาล ตามลำดับดังต่อไปนี้

(๑) วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ นายธีระศักดิ์ ชีขุนทด รับมอบอำนาจจากผู้มีชื่อรวม ๑๒๘ คน ให้ฟ้องคดีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฐานทำละเมิดทำให้ผู้ฟ้องคดี ๑๒๘ รายได้รับความเสียหายแก่ร่างกายและทรัพย์สิน เรียกค่าเสียหาย ๑,๐๖๕,๗๗๘,๔๓๓ บาท

(๒) ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอฟ้องและดำเนินคดีอย่างคนอนาถา โดยขอยกเว้นเงินค่าธรรมเนียมศาล ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่

(๓) ศาลปกครองเชียงใหม่ ตั้งในรายงานกระบวนการพิจารณาลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๖ ว่า ..... ได้พิจารณาคำร้องและคำแถลงแล้ว เห็นว่าคดีนี้ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ..... โดยมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ๑๒๘ ราย รวมเป็นเงิน ๑,๐๖๕,๗๗๘,๔๓๓ บาท ซึ่งตามมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท จึงไม่อาจนำข้อกำหนดข้อที่ ๕ วรรคสอง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ว่าด้วยหลักกฎหมายทั่วไปมาปรับใช้ในกรณีได้ ..... มีคำสั่งให้ยกคำร้องขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถาของผู้ฟ้องคดี ..... ให้มีหมายแจ้งผู้ฟ้องคดีให้ชำระค่าธรรมเนียมศาลตามจำนวนทุนทรัพย์ที่แต่ละคนเรียกร้องในอัตราร้อยละสองจุดห้าของจำนวนทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่รับหมาย

(๔) ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๖ ขอขยายระยะเวลาวางเงินค่าธรรมเนียมศาลออกไป โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองเชียงใหม่ต่อศาลปกครองสูงสุด และยื่นคำร้องโต้แย้งว่า มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๐

(๕) ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำร้องขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถาลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๖ ต่อศาลปกครองสูงสุด

(๖) ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๖ ต่อศาลปกครองเชียงใหม่ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดรื้อการพิจารณาคดีดังกล่าวแล้ว ส่งคำร้องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอ้างว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๐

(๓) ศาลปกครองเชียงใหม่ มีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และคำร้องที่ให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔

(๔) ศาลปกครองเชียงใหม่ มีคำสั่งให้ขยายระยะเวลาวางเงินค่าธรรมเนียมศาลไปอีก ๓๐ วัน นับแต่วันมีคำสั่ง (วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๖) และมีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ ของผู้ฟ้องคดีตลอดจนคำร้อง ที่ขอให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔

(๕) วันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาวางเงินค่าธรรมเนียมศาล ไปอีก ๕๐ วัน นับแต่วันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๖

(๑๐) วันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอให้ศาลปกครองเชียงใหม่ส่งคำโต้แย้ง ของผู้ฟ้องคดี ว่า มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๐ ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

(๑๑) วันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๖ ศาลปกครองเชียงใหม่มีคำสั่งในรายงานกระบวนการพิจารณา ไม่รับคำร้องที่ขอให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

(๑๒) ศาลปกครองเชียงใหม่มีคำสั่งให้ขยายระยะเวลาวางเงินค่าธรรมเนียมศาลออกไป ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลคำสั่ง และมีคำสั่งไม่รับคำร้องขอให้ส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

(๑๓) ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ขอให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไปให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย

(๑๔) ศาลปกครองสูงสุดสั่งให้รับคำร้องของผู้ฟ้องคดี และให้ศาลปกครองเชียงใหม่ รอการพิจารณา พิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ปัญหาตามข้อ (๑) ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติ แห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณา พิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า การที่ศาลปกครองชั้นต้นสั่งให้ผู้ร้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามบทบัญญัติมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น ขัดต่อหลักความเสมอภาค และขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ เมื่อศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้ว เห็นว่า การที่ศาลปกครองชั้นต้นใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับแก่คดีนี้โดยมีคำสั่งให้ผู้ร้องทั้ง ๑๒๘ คน ชำระค่าธรรมเนียมศาลตามที่กฎหมายกำหนด จึงจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และผู้ร้องกับพวกโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ใช้บังคับมิได้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องกับพวก โต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับแก่คดีต้องด้วยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มีคำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้นเมื่อศาลปกครองสูงสุดได้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องตามทางการ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ปัญหาตามข้อ (๒) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า มาตรา ๒๖ “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๓๐ “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อ

ทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิ และเสรีภาพ ได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) (๔) และมาตรา ๔๕ วรรคสี่ บัญญัติว่า

มาตรา ๘ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

..... ฯลฯ .....

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

..... ฯลฯ .....

มาตรา ๔๕ วรรคสี่ “การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท”

พิจารณาแล้วเห็นว่า “ค่าธรรมเนียมศาล” ตามความหมายในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ “ค่าธรรมเนียม” หมายถึง ค่าบริการที่เรียกเก็บตามกฎหมาย “ค่าธรรมเนียมศาล” หมายถึง ค่าธรรมเนียมที่ต้องชำระแก่ศาลในการดำเนินคดี” นอกจากนี้ในการดำเนินคดีในศาลยังมีค่าใช้จ่ายอื่น ๆ อีกรวมเรียกว่า ค่าฤชาธรรมเนียม ซึ่งหมายถึง ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินคดี ซึ่งรวมถึงค่าป่วยการพยาน ค่าทนายความ ค่าธรรมเนียมในการส่งเอกสารและการบังคับคดี และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ที่กฎหมายบังคับให้คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องเสีย

ในการดำเนินคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยปกติคู่ความจะต้องเสียค่าธรรมเนียมให้ศาล เช่น เมื่อโจทก์ยื่นฟ้องก็ต้องเสียค่าธรรมเนียม คือ ค่าขึ้นศาล ต่อไปเมื่อจะยื่นคำร้องหรืออ้างเอกสารก็จะต้องเสียค่าคำร้อง ค่าอ้างเอกสาร หรือถ้าเป็นจำเลยก็อาจต้องเสียค่าคำร้อง และค่าอ้างเอกสาร ถ้ามีฟ้องแย้งก็ต้องเสียค่าธรรมเนียมเหมือนกับเป็นโจทก์ฟ้องคดี เป็นต้น

ค่าธรรมเนียมเหล่านี้ต้องชำระหรือนำมาวางศาลเป็นเงินสดหรือเช็คซึ่งธนาคารรับรอง โดยเจ้าพนักงานศาล ออกใบรับให้ นอกจากนี้คู่ความยังต้องเสียค่าธรรมเนียมอื่น ๆ เช่น ค่าส่งหมายเรียก ค่าป่วยการและ ค่าพาหนะพยาน ค่าทำแผนที่ ค่าตรวจเอกสารโดยผู้เชี่ยวชาญ เป็นต้น ค่าธรรมเนียมอื่น ๆ เหล่านี้ คู่ความจะต้องเสียเป็นเงิน ไม่ใช่ชำระหรือนำมาวางศาลอย่างค่าธรรมเนียมศาล

กรณีที่คู่ความขาดเงินไม่มีเงินค่าธรรมเนียมให้ศาล อาจร้องขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถาได้ ถ้าศาลไต่สวนและได้ความตามที่กฎหมายบัญญัติแล้ว ก็จะอนุญาตให้คู่ความนั้นดำเนินคดีอย่างคนอนาถาได้ ผลแห่งการอนุญาตเช่นนี้ ถ้าเป็นโจทก์และศาลยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมด ก็ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ทั้งหมดถ้าเป็นจำเลยก็จะไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม ค่าแต่งทนายความ

ข้อสังเกต (๑) คู่ความจะได้ยกเว้นเฉพาะค่าธรรมเนียมศาลเท่านั้น ส่วนค่าฤชาธรรมเนียมอย่างอื่น เช่น ค่าส่งหมาย ค่าป่วยการและค่าพาหนะพยาน ค่าทำแผนที่ ค่าตรวจเอกสารโดยผู้เชี่ยวชาญ ฯลฯ หาได้ยกเว้นไม่

ฎีกาที่ ๑๑๕๖/๒๕๒๗ มาตรา ๑๕๕ การดำเนินคดีอย่างคนอนาถามีได้เฉพาะเกี่ยวกับ ค่าธรรมเนียมศาลเท่านั้น กรณีที่จะต้องนำหลักประกันมาประกันการชำระหนี้เพื่อขอทุเลาการบังคับ มิใช่เรื่องค่าธรรมเนียมศาล จึงจะดำเนินคดีอย่างคนอนาถาไม่ได้

(๒) การขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถานั้น ต้องขอแต่ละชั้นของศาลทุกคราวไป เช่น โจทก์ขอในศาลชั้นต้นและได้รับอนุญาต ต่อมาโจทก์แพ้คดีในศาลชั้นต้น โจทก์อุทธรณ์ก็ต้องขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถาใหม่ ในชั้นฎีกาก็ต้องขอใหม่เช่นเดียวกัน กรณีผู้อุทธรณ์หรือฎีกาซึ่งได้รับอนุญาต ให้อุทธรณ์หรือฎีกาอย่างคนอนาถา นอกจากได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลแล้ว ยังได้รับ ยกเว้นเงินวางศาล ตามมาตรา ๒๒๕ ด้วย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้บัญญัติกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินคดีอย่างคนอนาถาไว้ในหมวด ๓ ว่าด้วยค่าฤชาธรรมเนียมตั้งแต่มาตรา ๑๔๕ ถึงมาตรา ๑๖๐ ซึ่งอาจกำหนด ขั้นตอนโดยสรุปของการดำเนินคดีอย่างคนอนาถาได้ดังนี้

#### ๑. ผู้มีสิทธิขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถา

มาตรา ๑๕๕ วรรคแรก ใช้คำว่า “คู่ความ” จึงหมายถึงผู้ยื่นคำฟ้องหรือถูกฟ้อง ซึ่งได้แก่โจทก์ และจำเลยตามมาตรา ๑(๑๑) และน่าจะรวมถึงผู้ร้องสอดตามมาตรา ๕๗ ด้วยเพราะผู้ร้องสอดเมื่อได้รับ อนุญาตจากศาล หรือศาลสั่งให้เข้ามาในคดี ก็มีฐานะเป็น “คู่ความ”

คู่ความที่จะขอดำเนินอย่างคนอนาถา จะต้องเป็นคนยากจน ไม่มีทรัพย์สินพอจะเสียดำเนินการได้ คือ นอกจากจะไม่มีทรัพย์สินที่จะเสียดำเนินการแล้ว ต้องไม่มีทางที่จะหาเงินได้ ถ้าผู้ขอเป็นโจทก์ จะต้องแสดงให้เห็นศาลพอใจว่า คดีโจทก์มีมูลที่จะฟ้อง หรือในกรณีอุทธรณ์หรือฎีกา มีเหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์หรือฎีกาตามมาตรา ๑๕๕ วรรคแรกตอนท้าย

๒. กำหนดเวลาขึ้นคำขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถา

ไม่มีกฎหมายกำหนดบังคับไว้ว่าให้ยื่นเมื่อใด คู่ความยากจนเมื่อใด ก็ขอได้เมื่อนั้น แม้ในระหว่างพิจารณาของศาลชั้นต้นมีเงินและได้เสียดำเนินการศาลแล้ว แต่ในชั้นอุทธรณ์ฎีกา เกิดยากจนลงก็อาจดำเนินคดีอย่างคนอนาถาในชั้นอุทธรณ์หรือฎีกาได้

ถ้ายื่นขอภายหลังและศาลอนุญาต ก็ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียดำเนินการที่จะต้องเสียในภายหลังเท่านั้น ส่วนค่าธรรมเนียมที่เสียไปก่อน จะไม่ได้รับคืนตามมาตรา ๑๕๗ วรรคแรกตอนท้าย

๓. วิธีขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถา

ก. การยื่นคำขอ ผู้ขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถาต้องยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลชั้นต้นที่จะฟ้องหรือได้ฟ้องคดีไว้ ไม่ว่าจะขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถาในศาลชั้นใด

กำหนดระยะเวลาขึ้นคำขอ แบ่งได้เป็น ๒ ระยะ คือ

(๑) ยื่นพร้อมคำฟ้อง คำฟ้องอุทธรณ์ คำฟ้องฎีกา คำร้องสอด หรือคำให้การตามมาตรา ๑๕๖ วรรคหนึ่ง

(๒) ยื่นภายหลังที่ได้ยื่นคำฟ้อง คำฟ้องอุทธรณ์ คำฟ้องฎีกา คำร้องสอด หรือคำให้การกรณีคู่ความได้ดำเนินคดีโดยเสียดำเนินการศาลไปแล้ว ต่อมาภายหลังยากจนลงไม่สามารถเสียดำเนินการศาล ก็อาจยื่นคำขอต่อศาลชั้นต้นดำเนินคดีอย่างคนอนาถาตามมาตรา ๑๕๖ วรรคหนึ่งตอนท้าย ถ้าได้รับอนุญาตก็ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียดำเนินการที่จะต้องเสียหรือวางภายหลังอนุญาต ส่วนค่าธรรมเนียมศาลหรือเงินวางศาลที่เสียหรือวางไว้ก่อนคำสั่งอนุญาต จะไม่ได้รับคืนตามมาตรา ๑๕๗ ตอนท้าย

ข. คำขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถาต้องบรรยายโดยมีข้อความตามที่มาตรา ๑๕๕ บัญญัติ คือ ต้องระบุว่า ผู้ขอเป็นคนยากจน ไม่มีทรัพย์สินพอที่จะเสียดำเนินการศาล ถ้าผู้ขอเป็นโจทก์



ผู้ขอจะต้องแสดงให้เห็นด้วยว่า คดีของตนมีมูลที่จะฟ้องร้อง หรือในกรณีอุทธรณ์ฎีกา มีเหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์หรือฎีกา แล้วแต่กรณี

ก. การสาบานตนของผู้ขอ เมื่อยื่นคำขอแล้ว ผู้ขอจะต้องสาบานตัวให้คำชี้แจงว่าตนไม่มีทรัพย์สินพอจะเสียค่าธรรมเนียมศาลด้วย

(๓) กรณีนิติบุคคล ผู้แทนนิติบุคคลเป็นผู้สาบาน

ง. ศาลตรวจคำขอและคำฟ้อง ถ้าเห็นว่าถูกต้องสมควรก็จะรับไว้ ศาลจะไม่สั่งรับคำฟ้อง คำฟ้องอุทธรณ์ คำฟ้องฎีกา คำร้องสอด หรือคำให้การ เพราะในชั้นนี้ต้องไต่สวนคำขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถาก่อน

จ. การส่งสำเนาคำขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถา ตามมาตรา ๑๕๖ เมื่อโจทก์ยื่นคำร้องขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถา และเจ้าพนักงานศาลจดถ้อยคำสาบานของโจทก์แล้ว ศาลจะจัดส่งถ้อยคำสาบานพร้อมด้วยสำเนาคำขอฟ้องรวมทั้งคำฟ้องไปให้จำเลย เมื่อศาลได้ฟังโจทก์จำเลยและทำการไต่สวนแล้วศาลจึงจะตั้งคำขอนั้น

๔. การไต่สวนคำขอ

วิธีไต่สวน ปกติก่อนศาลจะมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถา ไม่ว่าคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งจะคัดค้านหรือไม่ ศาลจะต้องไต่สวนก่อน

ข้อยกเว้นไม่ต้องไต่สวน

(๑) ไม่มีมูลที่จะฟ้องร้อง

(๒) ไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์หรือฎีกา เมื่อปรากฏว่าฟ้องอุทธรณ์หรือฎีกาไม่มีเหตุผลอันสมควรในการอุทธรณ์หรือฎีกา ศาลยกคำขอโดยไม่ต้องไต่สวน

(๓) ได้รับอนุญาตให้ดำเนินคดีอย่างคนอนาถา เมื่อคู่ความได้รับอนุญาตให้ดำเนินคดีอย่างคนอนาถาแล้ว ยื่นคำขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถาในชั้นอุทธรณ์หรือฎีกา มาตรา ๑๕๕ วรรคสอง ให้ถือว่าคู่ความนั้นยังเป็นคนยากจนอยู่ เว้นแต่จะปรากฏต่อศาลเป็นอย่างอื่น ในข้อที่ว่าผู้ขอยังคงยากจนหรือไม่ จึงไม่ต้องไต่สวนอีก และถ้าเห็นว่าคำฟ้องอุทธรณ์หรือฎีกานั้นมีเหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์หรือฎีกา ก็อาจสั่งอนุญาตโดยไม่ต้องไต่สวน

๕. คำสั่งของศาล

เมื่อศาลไต่สวนเสร็จแล้ว ศาลจะมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งดังนี้

(๑) อนุญาตตามคำขอ คือ ให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมให้ทั้งหมด

(๒) อนุญาตให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมให้แต่เฉพาะบางส่วน (ฎีกาที่ ๖๑๕-๖๑๖/๒๕๔๘ น. ๕๐๑) เช่น ยกเว้นเฉพาะค่าขึ้นศาล

(๓) ยกคำขอ

บทบัญญัติเกี่ยวกับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในกรณีร้องขอให้มีการดำเนินคดีอย่างคนอนาถาตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ได้บัญญัติการดำเนินกระบวนการพิจารณาไว้ เหมือนดังประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงถือว่าการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครอง หากเป็นการฟ้องคดีทั่วไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๖ ก็ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามมาตรา ๔๕ วรรคสี่ หากเป็นการฟ้องคดีตามข้อยกเว้นก็ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่อาจนำการดำเนินกระบวนการดำเนินคดีอย่างคนอนาถาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับได้ แสดงว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติในภายหลังไม่มีเจตนาให้นำบทบัญญัติ เรื่องการดำเนินคดีอย่างคนอนาถาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในศาลปกครอง ทั้งในขณะที่มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในชั้นคณะกรรมการวิสามัญฯ วุฒิสภากรรมาธิการก็ไม่ได้มีการพิจารณาหรืออภิปรายถึงเหตุผลที่ไม่มีการนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการดำเนินคดีอย่างคนอนาถาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับไว้ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ คงมีการอภิปรายถึงการให้ผู้ฟ้องคดีเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละเท่าไร จึงเหมาะสม และการกำหนดเพดานจำนวนชั้นสูงของค่าธรรมเนียมศาลที่ผู้ฟ้องคดีต่อศาลจะต้องเสียในการฟ้องคดีตามข้อยกเว้นในมาตรา ๔๕ วรรคสี่ เท่านั้น

ดังนั้นตามคำแถลงประกอบคำร้องขอฟ้องและดำเนินคดีอย่างอนาถาของผู้ร้องลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ ที่อ้างว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยยี่สิบแปดคนขอกราบเรียนต่อศาลว่า ตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยยี่สิบแปดคนได้ยื่นคำร้องขอฟ้องและดำเนินคดีอย่างคนอนาถาต่อศาลนั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่

ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๔ และระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องมิได้มีบทบัญญัติให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ

คดีจึงมีปัญหาคือจะต้องพิจารณาว่า ในการฟ้องร้องและดำเนินคดีปกครอง ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยสิบแปดคนสามารถที่จะขอฟ้องและดำเนินคดีอย่างคนอนาถาได้หรือไม่

ผู้ฟ้องคดีกราบเรียนมาเพื่อขอเสนอความเห็นในประเด็นปัญหาดังกล่าวเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลปกครองดังต่อไปนี้

(๑) ตามที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ภาค ๑ บททั่วไป ข้อ ๕ บัญญัติว่า

“วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบนี้”

ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง” นั้น ผู้ฟ้องคดีขอกราบเรียนศาลว่าหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด บัญญัติให้นำมาใช้ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองสูงสุด มิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะนั้นผู้ฟ้องคดีเห็นว่า หลักในเรื่องการขอฟ้องและดำเนินคดีอย่างคนอนาถา เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่สำคัญอันว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง กล่าวคือ หากพิจารณาวัตถุประสงค์และหลักการพื้นฐานในการจัดตั้งศาลปกครอง รวมทั้งเหตุผลในการออกพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว ก็จะเห็นว่า วัตถุประสงค์และหลักการพื้นฐานในการจัดตั้งศาลปกครองนั้นก็เพื่อจะเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพและประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงหลักการพื้นฐานที่ไม่ต้องการให้มีกระบวนการพิจารณาคดีที่ยุ่งยากและไม่ต้องการให้ประชาชนต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงในการฟ้องร้องและดำเนินคดีซึ่งไม่เหมาะแก่การที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดว่า การกระทำของฝ่ายปกครองชอบหรือมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งต้องการความรวดเร็วและประหยัดสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ หมวด ๓ อันว่าด้วยเรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” จึงไม่อาจจะนำมาใช้เป็นข้ออ้างขอให้ศาลปกครองรับคำฟ้องของผู้ร้องตามคำร้องขอฟ้อง และดำเนินคดีอย่างคนอนาถาได้

ส่วนปัญหาว่า มาตรา ๕๕ วรรคสี่ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ หรือไม่นั้น

เห็นว่า มาตรา ๔๕ วรรคสี่ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่น่าจะมีผลเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติให้ผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล จึงไม่อาจถือได้ว่า บทมาตราดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖

ส่วนมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองความเสมอภาคกันตามกฎหมายและสิทธิเท่าเทียมกัน โดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติอันเป็นบทบัญญัติที่เป็นไปตามปณิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๒ ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในปณิญานี้ โดยไม่มีการจำแนกความแตกต่างในเรื่องใดๆ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่น ถิ่นกำเนิดเดิม ฐานะทางเศรษฐกิจ สถานะกำเนิดหรือสถานะอื่นใดก็ตาม จะกระทำมิได้

นอกจากนี้การจำแนกความแตกต่างโดยอาศัยพื้นฐานแห่งสถานะทางการเมือง หรือเขตอำนาจรัฐ หรือสถานะระหว่างประเทศของรัฐหรือดินแดนซึ่งบุคคลนั้นสังกัด จะกระทำมิได้ ไม่ว่าดินแดนนั้นจะเป็นเอกราช อยู่ภายใต้ความพิทักษ์ มิได้ปกครองตนเอง หรืออยู่ภายใต้การจำกัดอำนาจอธิปไตยอื่นใดก็ตาม”

หรือตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และสิทธิทางการเมือง ในส่วนที่ ๒ ข้อ ๒ ที่บัญญัติว่า “รัฐภาคีแห่งกติกานี้จะต้องเคารพและให้ความเชื่อมั่นแก่ประชาชนของตนไม่ว่าที่อยู่ภายใต้อาณาจักรหรืออยู่ภายใต้อำนาจแห่งรัฐในสิทธิทั้งปวงที่ได้รับรองไว้ในกติกานี้โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติอย่างใด ๆ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่น ถิ่นกำเนิดเดิม ฐานะทางเศรษฐกิจ สถานะกำเนิดหรือสถานะอื่นใดก็ตาม” อันเป็นบทบัญญัติที่รัฐหรือประเทศต้องให้หลักประกันดังกล่าว และไม่มีข้อยกเว้นที่จะหลีกเลี่ยงให้รัฐหรือการใช้อำนาจรัฐไปในทางเลือกปฏิบัติได้

บทบัญญัติมาตรา ๓๐ จึงเป็นบทบัญญัติใหม่ 'ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใดมาก่อน' ได้บัญญัติขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามปรัชญาสากล ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖ (INTERNATIONAL COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS) โดยประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสมาชิก ซึ่งมีผลตามกฎหมายเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๐ ดังนั้น ประเทศไทยจึงต้องดำเนินการเพื่อนุ้ว้ตรการให้เป็นไปตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖ ทั้งกระบวนการทางด้านนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ที่จะทำให้บทบัญญัติต่าง ๆ ของกติกาได้ถูกนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกติกาให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

ความหมายของ "การเลือกปฏิบัติ" ดังกล่าวกับความเสมอกันในกฎหมายและการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ก็คือการออกกฎหมายที่ดี ใช้อำนาจรัฐที่ดี หากจำแนกการปฏิบัติ คือความแตกต่างเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดอื่นแล้วถือว่าบุคคลย่อมไม่เสมอกันและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างไม่เท่าเทียมกัน อันเป็นหลักการในการพิจารณาว่ากฎหมายหรือการปฏิบัติต่อประชาชนของรัฐหรือในรัฐนั้นเป็นการเลือกปฏิบัติหรือทำให้เกิดความไม่เสมอกันและได้รับความคุ้มครองไม่เท่าเทียมกันหรือไม่ ซึ่งเป็นหลักหนึ่งของหลักนิติธรรม (THE RULE OF LAW) ในคำปรารภหรืออารัมภบทของปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติระบุนุ้ไว้ อันมีความหมายต่อมาว่า แม้รัฐธรรมนูญเองก็ไม่อาจมีบทบัญญัติใดที่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่มีผลต่อมาว่าทำให้เกิดความไม่เสมอกันและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายไม่เท่าเทียมกันและผลสุดท้ายก็คือผิดหลักนิติธรรม รัฐหรือการปกครองเช่นนั้นย่อมไม่ใช่อารยชนหรืออารยประเทศ แต่ย้อนกลับไปสู่ความเป็นอนารยประเทศหรือปกครองด้วยความป่าเถื่อนหรืออนาธิปไตย

หลักการไม่เลือกปฏิบัติเป็นหลักการอย่างหนึ่งทำให้บุคคลเสมอกันตามกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน พอยกตัวอย่างได้ เช่น หลักการพิจารณาชี้ขาดปัญหาหรือข้อพิพาทโดยเปิดเผยเป็นธรรมจากศาลที่เป็นอิสระและเป็นกลางที่เป็นหลักการอย่างหนึ่งที่จะทำให้บุคคลเสมอกัน และได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันจากศาลหรือจากกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรมหรือเป็นจริง หลักการแรกเป็นหลักการตามกฎหมายหรือนามธรรม หลักการหลังเป็นหลักการที่จะทำให้หลักการแรก

มีสภาพบังคับหรือเกิดผลในทางปฏิบัติ จึงเป็นหลักการที่ต้องมีอยู่ควบคู่กันเสมอของการปกครอง  
ในระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้นหลักการในมาตรา ๓๐ ดังกล่าวข้างต้น จึงไม่มีอะไรเกี่ยวข้องกับมาตรา ๔๕ วรรคสี่  
แต่ประการใด

ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงลงมติว่า มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

วินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายปรีชา เถติมวณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๘๔/๒๕๔๘

วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๗/๒๕๔๖ ของศาลปกครอง  
เชียงใหม่ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณี  
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่  
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

## สรุปข้อเท็จจริง

๑. นายอน อุเงิน กับพวก รวม ๑๒๘ คน (โดยนายธีระศักดิ์ ชีขุนทด ผู้รับมอบอำนาจ  
ให้ฟ้องคดี) ผู้ร้อง ได้ยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งกระทำละเมิดต่อผู้ร้อง เนื่องจาก  
การผลิตพลังงานไฟฟ้าทำให้เกิดฝุ่นแขวนลอยและสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และออกไซด์ของไนโตรเจน  
โดยไม่ควบคุมการฟุ้งกระจายของฝุ่นและสารดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนด เป็นเหตุให้ผู้ร้องกับพวก  
เกิดอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง รวมทั้งเป็นเหตุให้สัตว์เลี้ยงและพืชผลทางการเกษตรเสียหายเป็นจำนวนมาก จึงนำคดี  
มาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเงิน ๑,๐๖๕,๗๗๘,๔๓๓ บาท  
และผู้ฟ้องได้ยื่นคำร้องขอฟ้องและดำเนินคดีอย่างคนอนาถาต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครอง  
เชียงใหม่) โดยขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง  
อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓)  
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมาตรา ๔๕ วรรคสี่  
แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองของค่าของทุนทรัพย์  
แต่ไม่เกินสองแสนบาทและไม่อาจนำหลักกฎหมายทั่วไปและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง  
เกี่ยวกับหลักการดำเนินคดีอย่างคนอนาถามาใช้บังคับได้ จึงมีคำสั่งยกคำร้องขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถา  
และให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาล

๒. ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ บัญญัติให้ต้องเสียดำธรรมนิยมศาล ทำให้ผู้ร้องซึ่งเป็นบุคคลยากจนไม่มีเงินชำระค่าธรรมนิยมศาล ไม่สามารถฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนหรือร้องขอใช้สิทธิทางศาลปกครองได้ บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักความเสมอภาค จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้นรอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่าคดีนี้ศาลยังมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ร้องยังไม่ได้เป็นคู่กรณีตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และยังไม่เป็นคู่ความตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องดังกล่าวของผู้ร้อง

๓. ผู้ร้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่รับคำร้องโดยให้เหตุผลว่า เมื่อผู้ร้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นและพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลได้ลงทะเบียนคดีในสารบบความและออกใบรับให้แก่ผู้ร้องคดีของผู้ร้องจึงอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ ๓๕ ประกอบกับข้อ ๓๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ร้องจึงเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นคู่ความตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำร้องของผู้ร้อง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

๔. ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อศาลปกครองชั้นต้นใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับแก่คดีนี้ โดยมีคำสั่งให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมนิยมศาลตามที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ จึงจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และผู้ร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องซึ่งเป็นคู่กรณีในคดีนี้ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับแก่คดีนี้ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ ดังนั้น ศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องรอกการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ จึงให้รับคำร้องของผู้ร้องและให้ศาลปกครองชั้นต้นรอกการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว



**ข้อกฎหมาย****รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐**

**มาตรา ๖** “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

**มาตรา ๒๖** “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

**มาตรา ๓๐** “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

**มาตรา ๖๒** “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

**มาตรา ๒๖๔** “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง 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. ๒๕๔๒

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

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

ฯลฯ

มาตรา ๕ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร 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 หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น”

**มาตรา ๔๕** “คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี

(๑) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี

(๒) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

(๓) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำความผิดดังกล่าว

(๔) คำขอของผู้ฟ้องคดี

(๕) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ฟ้องคดีได้ด้วย

คำฟ้องใดมีรายการไม่ครบตามวรรคหนึ่ง หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ ให้สำนักงานศาลปกครองให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้อง ในการนี้ให้ถือวันที่ยื่นฟ้องครั้งแรกเป็นหลักในการนับอายุความ

ในกรณีที่มีผู้ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองหลายคนในเหตุเดียวกัน บุคคลเหล่านั้นอาจยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียว โดยจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนใดเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดีต่อไปก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ให้ถือว่ากรกระทำของผู้แทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนการพิจารณาผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคน

การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา คู่กรณีจะดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเองหรือจะมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่น ซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดเพื่อฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนได้”

มาตรา ๗๒ “ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑)

(๒) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการโดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๔) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(๕) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในการมีคำบังคับตามวรรคหนึ่ง (๑) ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการการเพิกถอนกฎนั้น

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งให้ผู้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา ถ้าผู้นั้นไม่ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้

ในกรณีที่ศาลปกครองมีอำนาจบังคับตามวรรคหนึ่ง (๕) หรือตามวรรคสี่ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิพากษาคดี ให้ศาลปกครองมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามส่วนของการชนะคดี”

**ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓**

**ข้อ ๕** “วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบได้สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบนี้

ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

**ข้อ ๓๔** “คำฟ้องที่ขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์โดยให้ชำระเป็นเงินสดหรือเช็คซึ่งธนาคารรับรอง และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลออกไปรับให้

ในกรณีตามวรรคหนึ่งที่ผู้ฟ้องคดีหลายคนร่วมกันยื่นคำฟ้องเป็นฉบับเดียวกัน หากเป็นกรณีที่อาจแบ่งแยกได้ว่าทุนทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีแต่ละคนเป็นจำนวนเท่าใด ให้ผู้ฟ้องคดีแต่ละคนชำระค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของตน

ในการคำนวณทุนทรัพย์ ถ้าทุนทรัพย์ไม่ถึงหนึ่งร้อยบาทให้นับเป็นหนึ่งร้อยบาทเศษของหนึ่งร้อยบาท ถ้าถึงห้าสิบบาทให้นับเป็นหนึ่งร้อยบาท ถ้าต่ำกว่าห้าสิบบาท ให้ปัดทิ้ง

เมื่อได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลแล้ว ถ้าทุนทรัพย์แห่งคำฟ้องเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะโดยการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมหรือโดยประการอื่น ให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลเพิ่มภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาลภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา”

**ระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายปกครองว่าด้วยการเงินและการเก็บรักษาเงิน ค่าธรรมเนียมเงินค่าปรับ และเงินกลาง พ.ศ. ๒๕๔๔**

**ข้อ ๓** “ในระเบียบนี้

.....ฯลฯ.....

“เงินค่าธรรมเนียม” หมายความว่า เงินค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้องคดีหรือการอุทธรณ์ หรือเงินค่าธรรมเนียมในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล

.....ฯลฯ.....

มีประเด็นต้องวินิจฉัยเบื้องต้นว่า กรณีตามคำร้องเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีที่ศาลจะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

๑. มีการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งกฎหมายในที่นี้หมายถึงกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ

๒. บทบัญญัติกฎหมายที่โต้แย้งว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ในกรณีนี้ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ก่อนจึงจะมีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ร้องไว้พิจารณา ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้บังคับแก่คดี จึงสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นรับคำร้องของผู้ร้อง และรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว รวมทั้งให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

๓. เป็นเรื่องที่ศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้ง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ คำว่าคู่กรณี หมายถึง ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี ส่วนคำว่า คู่ความ ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๑ (๑๑) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หมายความว่า บุคคลผู้ยื่นคำฟ้อง หรือถูกฟ้องต่อศาล และเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณาให้รวมถึงบุคคลผู้มีสิทธิกระทำการแทนบุคคลนั้น ๆ ตามกฎหมายหรือในฐานะทนายความ นอกจากนั้น ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ คู่ความ หมายถึง บุคคลผู้ยื่นคำฟ้อง หรือถูกฟ้องต่อศาล และหมายความรวมถึงบุคคลผู้มีสิทธิกระทำการแทนบุคคลนั้น ๆ ตามกฎหมายหรือในฐานะทนายความ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หรือคู่กรณีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมีความหมายเดียวกับคำว่า คู่ความผู้ยื่นคำฟ้องหรือถูกฟ้องต่อศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๔. บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่โต้แย้งนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖ กรณีนี้ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขึ้นโดยเฉพาะทำให้ผู้ร้องจำต้องยอมรับการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเนื่องมาจากความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจอันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ จึงเป็นการโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ซึ่งเป็นบทบัญญัติของกฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๕. การโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยในกรณีดังกล่าว แต่อย่างไร

พิเคราะห์จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

#### ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

#### คำวินิจฉัย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องมาจากคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) หรือ (๔) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๔) บัญญัติว่า

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

พิจารณแล้วเห็นว่า ค่าธรรมเนียมศาลหรือค่าขึ้นศาลเป็นรายได้แผ่นดินทำนองเดียวกับภาษีอากรที่รัฐเรียกเก็บจากผู้ฟ้องคดีต่อศาลซึ่งจะเก็บจากการฟ้องคดีแพ่ง คดีล้มละลาย คดีทรัพย์สินทางปัญญา ส่วนในคดีอาญาและคดีแรงงาน ไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียมศาล การฟ้องคดีอาญาเป็นการฟ้องขอให้ลงโทษผู้ทำผิดกฎหมายโดยปกติไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องให้คืน หรือใช้ราคาทรัพย์สิน หรือใช้ค่าทดแทนพร้อมกับคำฟ้องคดีอาญา หรือเป็นการฟ้องคดีแพ่งโดยลำพังแต่ในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ หากมีคำร้องให้คืนหรือใช้ราคาทรัพย์สินไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม เพราะเป็นนโยบายของรัฐที่จะลงโทษผู้กระทำผิดกฎหมาย ส่วนคดีแรงงาน ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใช้แรงงาน ซึ่งค่อนข้างมีฐานะยากจน รัฐจึงมีนโยบายไม่เก็บค่าธรรมเนียมศาล เหตุผลที่ต้องกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีเสียค่าธรรมเนียมศาล เพื่อป้องกันการนำคดีมาฟ้องศาลโดยไม่จำเป็น หรือไม่มีเหตุอันสมควรและไม่ต้องทำให้ศาลต้องรับภาระพิพากษาคดีโดยไม่มีเหตุอันสมควร แต่ก็มีกรณียกเว้นไม่เก็บค่าธรรมเนียมศาลจากผู้ฟ้องคดีแพ่งที่เป็นคนยากจน เรียกว่าการฟ้องคดีอย่างคนอนาถาเพื่อไม่ต้องทำให้ประชาชนผู้ยากจนเสียสิทธิในการนำคดีแพ่งขึ้นสู่ศาล

การที่ต้องเก็บค่าขึ้นศาล เนื่องจากเป็นเรื่องที่ประชาชนใช้บริการจากรัฐในการระงับข้อพิพาท เป็นกรณีที่ศาลซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐพิจารณาตัดสินข้อพิพาทของราษฎร ส่งผลให้คู่ความที่ชนะคดีได้รับประโยชน์ในทางทรัพย์สินจากการตัดสินคดีโดยรัฐ รัฐจึงเก็บค่าขึ้นศาลจากการนำคดีมาฟ้องต่อศาล เรียกว่าค่าธรรมเนียมศาล ซึ่งค่าธรรมเนียมศาลจะเก็บจากการฟ้องคดีแพ่ง คดีทรัพย์สินทางปัญญา คดีล้มละลาย แต่จะไม่เก็บในการฟ้องคดีอาญาและคดีแรงงาน

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการฟ้องคดีแพ่งและคดีอาญาก็คือ เป็นคดีที่มีลักษณะเป็นการพิพาทระหว่างราษฎรกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำ โดยไม่มีอำนาจ กระทำนอกเหนืออำนาจ กระทำการโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอน โดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ หรือเป็นคดีเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร



การฟ้องคดีปกครองมีมูลเหตุมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ ทำผิดกฎหมาย หรือ ละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดอันเป็นการสร้างความเดือดร้อนต่อประชาชน การเก็บค่าธรรมเนียมศาล ในเรื่องดังกล่าวจึงไม่มีเหตุผลที่จะทำได้ เพราะหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับเงินเดือน และค่าตอบแทนจากภาษีอากรของราษฎรมีภาระหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎร แต่กลับไม่ทำหน้าที่ดังกล่าว จนราษฎรต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลเพิกถอนคำสั่ง กฎ หรือ การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐที่ผิดกฎหมาย

การที่กฎหมายยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในคดีปกครอง เนื่องจาก

๑. คดีปกครองไม่ใช่คดีที่พิพาทกันระหว่างราษฎรด้วยกันเอง แต่เป็นคดีที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่ทำให้ประชาชนได้รับความเสียหาย ส่วนใหญ่เป็นคดีที่พิพาทกันระหว่างราษฎรกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการในอำนาจหน้าที่

๒. การที่รัฐให้ราษฎรฟ้องคดีปกครองโดยไม่เสียค่าธรรมเนียมศาล เพื่อประสงค์ไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐทำผิดกฎหมาย หรือใช้กฎหมายที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชน

๓. เป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่จะต้องแก้ไข เพิกถอน คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่ผิดกฎหมาย

๔. เพื่อให้ราษฎรช่วยตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

๕. เป็นการรับรองสิทธิของประชาชนในการฟ้องหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

อย่างไรก็ดี แม้โดยหลักการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล แต่ก็มีบางกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เสียค่าธรรมเนียมศาลคือกรณีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ได้แก่

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

เหตุผลที่ทั้งสองกรณีต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เนื่องจากกรณีพิพาทเกี่ยวกับการทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง มีลักษณะทำนองเดียวกับการฟ้องคดีแพ่งในคดีละเมิด หรือการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่งซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้เสียค่าขึ้นศาล เพราะถือเป็นคดีมีทุนทรัพย์ ซึ่งผู้ที่นำคดีดังกล่าวขึ้นสู่ศาลหากศาลพิพากษาให้ชนะคดีได้ก็จะได้รับชำระค่าสินไหมทดแทนหรือได้รับชำระหนี้จากคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง จึงควรต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล

ปกติการฟ้องคดีมีทุนทรัพย์ การคิดค่าขึ้นศาล ถือตามราคาทุนทรัพย์ที่พิพาท หรือทุนทรัพย์ในคดี เช่นในคดีละเมิดที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องให้ชำระค่าสินไหมทดแทน จำนวนเงินที่ฟ้องให้คู่กรณีใช้ค่าสินไหมทดแทน ถือเป็นจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาท ซึ่งต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท

ส่วนกรณีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๕ (๑) (๒) (๕) และ (๖) อาจเทียบได้กับคดีที่มีคำขอให้ปลดปล่อยทุกซ์อันไม่อาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ หรือเรียกว่าคดีไม่มีทุนทรัพย์ คือคดีที่ไม่ได้ตั้งข้อเรียกร้องเป็นจำนวนเงิน แต่เป็นการขอให้ศาลบังคับให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งกระทำการละเว้นกระทำการ หรือขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนกฎหรือการกระทำที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย หรือการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงการขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนการกระทำของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะที่สร้างขึ้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระแก่ประชาชนเกินควร หรือให้เพิกถอนการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การกำหนดให้เสียค่าธรรมเนียมศาล มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

๑. การฟ้องคดีแพ่งต้องเสียค่าขึ้นศาลหรือค่าธรรมเนียมศาล ยกเว้นการฟ้องคดีอย่างคนอนาถา
๒. การฟ้องคดีอาญาไม่เสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่กรณีที่ผู้เสียหายฟ้องให้คืนหรือใช้ราคาทรัพย์หรือใช้ค่าทดแทน
๓. การฟ้องคดีแรงงานไม่เสียค่าธรรมเนียมศาล
๔. การฟ้องคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ เสียค่าธรรมเนียมศาลในส่วนคดีแพ่ง
๕. การฟ้องคดีล้มละลายเสียค่าธรรมเนียมศาล
๖. การฟ้องคดีปกครองไม่เสียค่าธรรมเนียมศาล ยกเว้นกรณีการฟ้องคดีละเมิดทางปกครองและการฟ้องโดยอาศัยเหตุสัญญาทางปกครอง

การกำหนดให้ผู้นำคดีมาฟ้องต่อศาลต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เป็นไปตามลักษณะของคดีและนโยบายของรัฐในการจัดเก็บภาษี เช่น การฟ้องคดีแพ่งต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลเพราะเป็นการให้บริการระดับข้อพิพาทของราษฎรโดยองค์กรของรัฐ เช่นเดียวกับการฟ้องคดีล้มละลายและคดีทรัพย์สินทางปัญญา และการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งคดีดังกล่าวส่วนมากเป็นคดีมีทุนทรัพย์

ส่วนการฟ้องคดีอาญาไม่ต้องเสียค่าขึ้นศาล เพราะเป็นการฟ้องเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดกฎหมายมาลงโทษ การฟ้องคดีแรงงานไม่เสียค่าขึ้นศาลเพราะผู้ใช้แรงงานมีฐานะยากจน รัฐจึงยกเว้นไม่เก็บค่าขึ้นศาล และเป็นการสนับสนุนการนำข้อพิพาทแรงงานมาให้ศาลเป็นผู้ชี้ขาด

ส่วนการฟ้องคดีปกครองโดยปกติไม่เสียค่าขึ้นศาล เพราะเป็นการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่ง ฎุกระเบียบ หรือการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนการฟ้องคดีปกครองกรณีละเมิดและสัญญาทางปกครองเป็นคดีมีทุนทรัพย์ จึงต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า

“การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน  
ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

การจัดเก็บค่าธรรมเนียมศาล เป็นไปตามประเภทของคดีและนโยบายของรัฐในการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นรายได้แผ่นดินที่รัฐจัดเก็บเพื่อนำมาใช้บริหารประเทศ ค่าธรรมเนียมเป็นอากรประเภทหนึ่งที่รัฐเรียกเก็บจากผู้มาใช้บริการของรัฐ การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ยกเว้นให้ผู้ฟ้องคดีปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลเพราะโดยสภาพของคดีปกครองเป็นการฟ้อง

เพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่ง หรือการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงการใช้ดุลพินิจทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งโดยลักษณะของคดีเป็นคดีที่ไม่มีทุนทรัพย์ ยกเว้นการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและการฟ้องคดีละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

ประกอบเป็นนโยบายของรัฐที่เปิดโอกาสให้ประชาชนฟ้องหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ทำผิดกฎหมาย หรือออกกฎ คำสั่ง หรือใช้ดุลพินิจที่มีชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ที่บัญญัติว่า

“มาตรา ๖๒ สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

การงดเว้นไม่เก็บค่าธรรมเนียมในการฟ้องคดีปกครองในบางกรณี เพราะเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะปกป้องรักษาสิทธิของประชาชนไม่ให้ถูกละเมิดเพราะการกระทำจากหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนคดีปกครองที่รัฐเก็บค่าธรรมเนียมศาล เพราะเป็นคดีที่มีทุนทรัพย์จึงต้องเก็บค่าธรรมเนียมศาลเช่นเดียวกับการฟ้องคดีแพ่งทั่วไป โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดค่าขึ้นศาล (เสียในเวลายื่นคำฟ้อง) ไว้ในตารางท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนี้

“(๑) คดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ ให้คิดค่าขึ้นศาลตามทุนทรัพย์ดังต่อไปนี้

(ก) คำฟ้องนอกจากที่ระบุไว้ใน (ข) และ (ค) ต่อไปนี้ ให้เรียกโดยอัตราสองบาทห้าสิบบาทต่อทุกหนึ่งร้อยบาทแต่ไม่ให้เกินสองแสนบาท

(ข) คำฟ้องขอให้ศาลบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการตามมาตรา ๒๒๑ ให้เรียกโดยอัตราหนึ่งบาทต่อทุกหนึ่งร้อยบาท ตามจำนวนที่อนุญาโตตุลาการกำหนดไว้ในคำชี้ขาดแต่ไม่ให้เกินแปดหมื่นบาท

(ค) คำฟ้องขอให้บังคับจำนอง หรือบังคับเอาทรัพย์สินจำนองหลุด ให้เรียกโดยอัตราหนึ่งบาทต่อทุกหนึ่งร้อยบาท ตามจำนวนหนี้ที่เรียกร้อง แต่ไม่ให้เกินหนึ่งแสนบาทต่อเมื่อจำเลยให้การต่อสู้คดีจึงให้เรียกโดยอัตราตาม (ก)

ในการคำนวณ ถ้าทุนทรัพย์ไม่ถึงหนึ่งร้อยบาท ให้นับเป็นหนึ่งร้อยบาท เศษของหนึ่งร้อยบาท ถ้าถึงห้าสิบบาทให้นับเป็นหนึ่งร้อยบาท ถ้าต่ำกว่าห้าสิบบาท ให้ปัดทิ้ง”

การเก็บค่าธรรมเนียมศาลในคดีปกครองโดยรัฐได้คำนึงถึงความเสมอภาคในกฎหมายและการไม่เลือกปฏิบัติ เพราะแม้รัฐจะยกเว้นไม่เก็บค่าธรรมเนียมในการฟ้องคดีปกครอง เพื่ออำนวยความสะดวกและให้สิทธิแก่ราษฎรในการฟ้องหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ แต่ก็ได้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมศาลในคดีที่มีทุนทรัพย์ กรณีการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายเช่นเดียวกับการฟ้องคดีแพ่งทั่วไป และมีใช่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ฯลฯ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ วรรคสาม และเมื่อการจัดเก็บค่าธรรมเนียมศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ คำนึงถึงหลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แล้วจึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรของรัฐใช้อำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมายกำหนดค่าธรรมเนียมศาลที่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว

ด้วยเหตุผลข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ แต่ประการใด

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๘๔/๒๕๔๗

วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๗

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองสูงสุดได้ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๗/๒๕๔๖ ของศาลปกครองเชียงใหม่ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ในประเด็นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ ดังนี้

๑. นายอน อุเงิน กับพวก ๑๒๘ คน (โดยนายธีระศักดิ์ ชีขุนทด ผู้รับมอบอำนาจให้ฟ้องคดี) ผู้ร้อง ได้ยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยว่า ได้กระทำละเมิดต่อผู้ร้องด้วยการผลิตพลังงานไฟฟ้าแล้วก่อให้เกิดฝุ่นแขวนลอยและสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และออกไซด์ของไนโตรเจน โดยไม่ควบคุมการฟุ้งกระจายของฝุ่นและสารดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนด เป็นเหตุให้ผู้ร้องหายใจเอาฝุ่นแขวนลอยและสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และออกไซด์ของไนโตรเจนเข้าไปสะสมในร่างกาย จนทำให้เกิดอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง รวมทั้งเป็นเหตุให้สัตว์เลี้ยงและพืชผลทางการเกษตรเสียหายเป็นจำนวนมากจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเชียงใหม่ ขอให้มีการพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเงิน ๑,๐๖๕,๗๗๘,๔๓๓ บาท และผู้ร้องได้ยื่นคำร้องขอฟ้องและดำเนินคดีอย่างคนอนาถาต่อศาลปกครองเชียงใหม่ ขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

ศาลปกครองเชียงใหม่พิจารณาคำร้องฟ้องคดีอย่างคนอนาถาของผู้ร้องแล้วเห็นว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดไว้ชัดแจ้งโดยเฉพาะว่า ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจух้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาทไม่อาจนำหลักกฎหมายทั่วไปและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับ

หลักการดำเนินคดีอย่างคนอนาถามาใช้บังคับได้ จึงมีคำสั่งยกคำร้องขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถาและให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามจำนวนทุนทรัพย์ที่แต่ละคนเรียกร้องในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์แต่ไม่เกินสองแสนบาท

๒. ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลปกครองเชียงใหม่ว่า การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ บัญญัติให้การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ต้องเสียค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาทนั้น ทำให้ผู้ร้องซึ่งเป็นบุคคลยากจนที่ได้รับความเสียหาย แต่ไม่มีเงินมาชำระค่าธรรมเนียมศาล ไม่สามารถฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนหรือร้องขอใช้สิทธิทางศาลปกครองได้ บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักความเสมอภาค และทำให้ศาลปกครองไม่สามารถรับคำร้องขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถาของผู้ร้องไว้พิจารณาได้ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ร้องขอให้ศาลปกครองเชียงใหม่หรือการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ศาลยังมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ร้องจึงมีฐานะเป็นเพียงผู้ยื่นคำฟ้อง ยังไม่ได้เป็นคู่กรณีตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และยังไม่เป็นคู่ความตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้อง

๓. ผู้ร้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำร้องขอให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อศาลปกครองสูงสุด

๔. ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อศาลปกครองชั้นต้นใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับแก่คดีนี้โดยมีคำสั่งให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ จึงจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และผู้ร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ของ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ใช้บังคับมิได้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องซึ่งเป็นคู่กรณีในคดีนี้ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวที่ศาลใช้บังคับแก่คดีนี้ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ไว้ ดังนั้น ศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำร้องของผู้ร้องนั้นไม่ต้องด้วยกับความเห็นของศาลปกครองสูงสุด จึงให้รับคำร้องของผู้ร้องและให้ศาลปกครองชั้นต้นรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว รวมทั้งส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ได้พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นในเบื้องต้นว่า ผู้ร้องมีสิทธิให้ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางราชการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

เห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องที่ศาลปกครองสูงสุดส่งความเห็นของคู่ความ ซึ่งโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นกรณีที่ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ร้องมีสิทธิให้ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งได้และศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้

ประเด็นหลักตามคำร้องที่ต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ หรือไม่ เห็นว่า คำธรรมเนียมศาลหรือคำขึ้นศาลเป็นภาณูการประเภทหนึ่งที่รัฐเรียกเก็บจากผู้ฟ้องคดีต่อศาลในคดีแพ่ง คดีล้มละลาย คดีทรัพย์สินทางปัญญา และคดีปกครอง ส่วนในคดีอาญา และคดีแรงงานไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียมศาล เพราะการฟ้องคดีอาญาเป็นการฟ้องขอให้ลงโทษจำเลย ผู้กระทำผิดกฎหมาย เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องให้คืนหรือใช้ราคาทรัพย์สินหรือใช้ค่าทดแทนมาจากผู้ฟ้องคดีอาญา หรือเป็นการฟ้องคดีแพ่งโดยลำพัง จึงต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล แต่ในคดีอาญา



ที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ หากมีคำร้องให้คืนหรือใช้ราคาทรัพย์สิน ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เพราะเป็นนโยบายของรัฐที่จะลงโทษผู้กระทำผิดกฎหมาย ส่วนคดีแรงงาน ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใช้แรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่มีฐานะยากจนรัฐจึงมีนโยบายไม่เก็บค่าธรรมเนียมศาล เหตุผลที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีเสียค่าธรรมเนียมศาลเพื่อป้องกันการนำคดีมาฟ้องศาลโดยไม่จำเป็นหรือไม่มีเหตุอันสมควร แต่มีข้อยกเว้นไม่เก็บค่าธรรมเนียมศาลจากผู้ฟ้องคดีแพ่งที่เป็นคนยากจนเรียกว่าการฟ้องคดีอนาถา ซึ่งต้องขออนุญาตศาล และศาลจะอนุญาตให้งดเสียค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนตามกฎหมายก็ได้

ส่วนการฟ้องคดีปกครองโดยปกติไม่เสียค่าธรรมเนียมศาล เพราะเป็นการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่ง กฎ ระเบียบ หรือการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนการฟ้องคดีปกครองกรณีละเมิดและผิดสัญญาทางปกครองเป็นคดีมีทุนทรัพย์ จึงต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมีปัญหาว่า การที่มาตรา ๔๕ วรรคสี่ บัญญัติให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในคดีละเมิดและผิดสัญญาทางปกครองในอัตราทำนองเดียวกับคดีแพ่ง โดยไม่มีข้อยกเว้นหรือลดหย่อนสำหรับผู้ฟ้องคดีเป็นคนยากจน หรือไม่มีการฟ้องคดีอนาถาทำให้คนยากจนไม่สามารถฟ้องคดีได้ เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

ได้พิจารณาแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏตามรายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ ฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... วุฒิสภาครั้งที่ ๑๕ วันพฤหัสบดีที่ ๒๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๒ ในการพิจารณาร่างมาตรา ๔๕ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกำหนดให้มีการเรียกค่าธรรมเนียมศาลให้สอดคล้องกับคดีแพ่ง ส่วนในเรื่องการดำเนินคดีอนาถามีการพูดถึงว่า ระบบการดำเนินคดีอนาถาในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากคดีแพ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการฟ้องคดีอนาถาซึ่งเป็นเรื่องระหว่างเอกชนด้วยกันเอง และมีฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ต่างกับคู่ความในศาลปกครองเป็นเรื่องระหว่างเอกชนกับรัฐซึ่งมีฐานะเท่าเทียมกัน การฟ้องคดีปกครองต้องเป็นไปโดยง่าย โดยทั่วไปไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ยกเว้นบางกรณีได้แก่คดีละเมิดและผิดสัญญาทางปกครอง และขณะนี้รัฐสภากำลังพิจารณากฎหมายใหม่ คือ ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

ร่างกฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีอาญาสำหรับคดีปกครองได้ทำนองเดียวกับคดีแพ่งซึ่งผู้ร้องจะมีสิทธิดังกล่าวด้วย โดยที่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาลงมติเห็นชอบร่างกฎหมายดังกล่าวแล้วและกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภา แต่เมื่อกฎหมายใหม่ยังไม่ได้ประกาศใช้ จึงต้องวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องของผู้ร้องต่อไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖๒ ได้บัญญัติให้สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐเป็นสิทธิที่ได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคสอง บัญญัติว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างกันในเรื่อง...๑๗...ฐานะทางเศรษฐกิจ...๑๗...จะกระทำไม่ได้” แต่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ใช้บังคับแก่บุคคลที่ฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยเท่าเทียมกันไม่ได้ใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะจึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้คำนึงถึงหลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แล้ว นอกจากนั้นการที่รัฐสภาซึ่งเป็้องค์กรของรัฐใช้อำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมายกำหนดค่าธรรมเนียมศาลที่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๘๔/๒๕๔๗

วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๗

เรื่อง ศาลปกครองส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

## สรุปข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่า

๑. นายอน อุเงิน กับพวก รวม ๑๒๘ คน (โดยนายธีระศักดิ์ ชีขุนทด ผู้รับมอบอำนาจให้ฟ้องคดี) ผู้ร้อง ได้ยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งกระทำละเมิดต่อผู้ร้องเนื่องจากการผลิตพลังงานไฟฟ้าทำให้เกิดฝุ่นแขวนลอยและสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และออกไซด์ของไนโตรเจน โดยไม่ควบคุมการฟุ้งกระจายของฝุ่นและสารดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนด เป็นเหตุให้ผู้ร้องกับพวกเกิดอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง รวมทั้งเป็นเหตุให้สัตว์เลี้ยงและพืชผลทางการเกษตรเสียหายเป็นจำนวนมาก จึงนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเงิน ๑,๐๖๕,๗๗๘,๔๓๓ บาท และผู้ร้องได้ยื่นคำร้องขอฟ้องและดำเนินคดีอย่างคนอนาถาต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองเชียงใหม่) โดยขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาทและไม่อาจนำหลักกฎหมายทั่วไปและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับหลักการดำเนินคดีอย่างคนอนาถามาใช้บังคับได้ จึงมีคำสั่งยกคำร้องขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถาและให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาล

๒. ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ บัญญัติให้ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลทำให้ผู้ร้องซึ่งเป็นบุคคลยากจนไม่มีเงินชำระค่าธรรมเนียมศาล ไม่สามารถฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทน

หรือร้องขอให้สิทธิทางศาลปกครองได้ บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักความเสมอภาค จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้นรอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่าคดีนี้ศาลยังมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ร้องยังไม่ได้เป็นคู่กรณีตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และยังไม่เป็นคู่ความตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องดังกล่าวของผู้ร้อง

๓. ผู้ร้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่รับคำร้องโดยให้เหตุผลว่า เมื่อผู้ร้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นและพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลได้ลงทะเบียนคดีในสารบบความและออกใบรับให้แก่ผู้ร้อง คดีของผู้ร้องจึงอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ ๓๕ ประกอบกับข้อ ๓๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ร้องจึงเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นคู่ความตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำร้องดังกล่าวของผู้ร้อง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

๔. ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อศาลปกครองชั้นต้นใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับแก่คดีนี้ โดยมีคำสั่งให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ จึงจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และผู้ร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องซึ่งเป็นคู่กรณีในคดีนี้ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวที่ศาลใช้บังคับแก่คดีนี้ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ไว้ ดังนั้น ศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องรอกการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ จึงให้รับคำร้องของผู้ร้องและให้ศาลปกครองชั้นต้นรอกการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว

**กฎหมายที่เกี่ยวข้อง****รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐**

“มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

“มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

“มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น เท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

“มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

“มาตรา ๖๒ สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา ๒๖๔ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือ คู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และ ส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษา ของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

“มาตรา ๒๗๖ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือ ในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วน ท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่ กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

“มาตรา ๔๕ คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี

- (๑) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี
- (๒) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- (๓) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตาม สมควรเกี่ยวกับการกระทำความดังกล่าว
- (๔) คำขอของผู้ฟ้องคดี
- (๕) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ ฟ้องคดีมาด้วย

คำฟ้องใดมีรายการไม่ครบตามวรรคหนึ่ง หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ ให้สำนักงานศาลปกครองให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้อง ในการนี้ให้ถือวันที่ยื่นฟ้องครั้งแรกเป็นหลักในการนับอายุความ

ในกรณีที่มิใช่ผู้ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองหลายคนในเหตุเดียวกัน บุคคลเหล่านั้นอาจยื่นคำฟ้องรวมกันเป็นฉบับเดียว โดยจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนใดเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดีต่อไปก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ให้ถือว่าการกระทำของผู้แทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนการพิจารณาผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคน

การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา คู่กรณีจะดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเองหรือจะมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่น ซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดเพื่อฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนได้”

#### ข้อพิจารณาและการวินิจฉัย

ผู้ร้องร้องว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ บัญญัติให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองทำให้ผู้ร้องซึ่งเป็นบุคคลยากจนไม่มีเงินชำระค่าธรรมเนียมศาล ไม่สามารถฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนหรือร้องขอให้สิทธิทางศาลปกครองได้ บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักความเสมอภาค จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่ผู้ร้องซึ่งเป็นคู่กรณีในคดีโต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวที่ศาลใช้บังคับแก่คดีต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญยังมีได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ไว้ ศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องรอการพิจารณาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย กรณีตามคำร้องจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือ

ส่งมอบทรัพย์สิน อันสืบเนื่องมาจากคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท” พิจารณาแล้วเห็นว่า ค่าธรรมเนียมศาลตลอดจนค่าฤชาธรรมเนียมอื่น ๆ นั้น มีประโยชน์ในการป้องกันมิให้มีการฟ้องร้องคดีต่อศาลหรือดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีที่ไม่จำเป็นในศาล และการกำหนดค่าธรรมเนียมศาลเป็นอัตราส่วนต่อร้อยละของทุนทรัพย์เป็นการป้องกันการฟ้องร้องคดีโดยตั้งมูลค่าทุนทรัพย์หรือค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าความเป็นจริง แต่การเรียกเก็บค่าฤชาธรรมเนียมนี้จะกำหนดไว้ในอัตราใดและมีข้อยกเว้นข้อยกเว้นอย่างไรต้องเป็นไปตามกฎหมาย เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติให้มีการเก็บค่าฤชาธรรมเนียมและการดำเนินคดีอย่างคนอนาถาในมาตรา ๑๔๕ ถึงมาตรา ๑๖๕ เป็นต้น แต่คดีที่ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลเลยก็มี เช่น คดีแรงงานที่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน เป็นต้น

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ บัญญัติข้อความตอนต้นว่า การฟ้องคดีต่อศาลปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล แต่ข้อความต่อไปบัญญัติว่า การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องมาจากคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราที่กำหนด โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นี้ไม่มีบทบัญญัติให้มีการยกเว้นหรือลดหย่อนค่าธรรมเนียม อย่างที่มีกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า ความหมายของการโต้แย้งของผู้ร้องซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) คือ ผู้ร้องเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับให้ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลโดยไม่เปิดช่องให้ยกเว้นหรือลดหย่อนแก่ผู้ร้องซึ่งเป็นคนยากจนไม่มีเงินชำระค่าธรรมเนียมศาล ทำให้ไม่สามารถฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐหรือร้องขอใช้สิทธิทางศาลปกครองได้เช่นนี้ เป็นการขัดต่อสิทธิของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ

ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลมีประโยชน์ในการป้องกันการฟ้องคดีโดยไม่จำเป็นและป้องกันมิให้ตั้งข้อเรียกร้องให้ใช้เงินหรือค่าทรัพย์สินในคดีสูงกว่าความจริง แต่การกำหนดค่าธรรมเนียมโดยไม่มีข้อยกเว้นหรือลดหย่อนใด ๆ ทั้งสิ้น ก็มีผลเป็น



การกีดกันขัดขวางการใช้สิทธิของประชาชนผู้ยากจนด้วย ทำให้บุคคลผู้ไม่มีเงินค่าธรรมเนียมศาลไม่สามารถใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐก็อาจทำละเมิดหรือละเลยต่อสิทธิของประชาชนที่ยากจนได้โดยไม่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดี

ผลของการบังคับเอาค่าธรรมเนียมชั้นศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) เช่นนี้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินกว่าความจำเป็นและเป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคลตามมาตรา ๖๒ จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในมาตรา ๒๕ และมีผลเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งฐานะทางเศรษฐกิจ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ที่ผู้ร้องอ้างนั้นเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐ ซึ่งมีใช้เรื่องบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ พิจารณาแล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ไม่มีปัญหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๒ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

นายมานิต วิทยาเต็ม  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๘๔/๒๕๔๗

วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๗

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๗/๒๕๔๖ ของศาลปกครอง  
เชียงใหม่ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๗/๒๕๔๖ ของศาลปกครอง  
เชียงใหม่ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติ  
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ชัดหรือแย้งต่อ  
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

ข้อเท็จจริง สรุปว่า ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของนายออน อุเงิน กับพวก ผู้ร้องซึ่งเป็น  
ผู้ยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองเชียงใหม่) ในข้อหา  
ละเมิดอันเนื่องมาจากการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ร้องกับพวกได้รับความ  
เสียหายและขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเงิน ๑,๐๖๕,๗๗๘,๔๓๓ บาท  
พร้อมกับยื่นคำร้องขอฟ้องและดำเนินคดีอย่างคนอนาถาโดยขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล รายละเอียด  
ปรากฏตามคำฟ้องและคำร้องในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๗/๒๕๔๖ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครอง  
เชียงใหม่)

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองเชียงใหม่) พิจารณาคำร้องขอฟ้องและดำเนินคดีอย่างคน  
อนาถาแล้ว มีคำสั่งยกคำร้อง โดยเห็นว่า เป็นคดีที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง  
อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓)  
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมาตรา ๔๕ วรรคสี่  
แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดให้ผู้ร้องต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของ  
ทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาทและไม่อาจนำหลักกฎหมายทั่วไปและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา  
ความแพ่งเกี่ยวกับการดำเนินคดีอย่างคนอนาถามาใช้บังคับได้ ให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตาม  
จำนวนทุนทรัพย์ในอัตราดังกล่าว

ผู้ร้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่รับคำร้องดังกล่าวและโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ขอให้ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองเชียงใหม่) รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งดังกล่าวของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๖๔

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองเชียงใหม่) มีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ร้อง อ้างว่าผู้ร้องยังไม่ได้เป็นคู่กรณีตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และยังไม่เป็นคู่ความตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ผู้ร้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุดขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองสูงสุด ให้รับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณา โดยเห็นว่าเมื่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองเชียงใหม่) ใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง บังคับแก่คดีนี้ โดยมีคำสั่งให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ จึงจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และผู้ร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ใช้บังคับไม่ได้ ผู้ร้องจึงเป็นคู่กรณีในคดีตามข้อโต้แย้งนั้น ให้ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองเชียงใหม่) รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้พิจารณาตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

ตามคำร้อง ประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

พิจารณาแล้ว พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องมาจากคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้เสีย

ค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์แต่ไม่เกินสองแสนบาท” ซึ่งมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติว่า “คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร” และ (๔) บัญญัติว่า “คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง”

พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า การฟ้องคดีปกครองหรือการดำเนินคดีปกครองเป็นไปตามหลักของกฎหมายมหาชน และมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญา การดำเนินคดีปกครอง ศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน ภาระในการพิสูจน์มิได้ตกอยู่กับผู้ฟ้องคดีโดยตรง แต่ศาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการไต่สวนข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐานจากหน่วยงานของรัฐเพื่อนำมาใช้พิจารณาคดี ซึ่งเป็นการลดภาระการนำสืบและแสวงหาพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดี คดีปกครองเป็นคดีที่พิพาทกันระหว่างราษฎรกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันมีมูลเหตุมาจากเจ้าหน้าที่ของราชการ หน่วยงานของรัฐ ทำผิดกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดอันเป็นการสร้างความเดือดร้อนต่อประชาชน เป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรา ๖๒ ซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” “การเก็บค่าธรรมเนียมศาลในเรื่องดังกล่าวจึงไม่มีเหตุผลที่จะทำได้ เว้นแต่จะเป็นกรณีตามมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งให้ผู้ฟ้องคดีในศาลปกครองต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในกรณีการฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องมาจากคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ดังกล่าวมาแล้ว การดำเนินคดีปกครองจึงแตกต่างไปจากการดำเนินคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนที่อาจฟ้องและขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถาได้ตามมาตรา ๑๔๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ บัญญัติให้เสียค่าธรรมเนียมศาลเนื่องจากเป็นคดีที่มีลักษณะทำนองเดียวกับการฟ้องคดีแพ่งในคดีละเมิด หรือการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่งซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้เสียค่าธรรมเนียม

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ที่บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” และมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคสอง บัญญัติว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้”

ดังนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ จึงเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองความเสมอภาคสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยมีหลักการว่าบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลจะกระทำมิได้ ส่วนการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมศาล เป็นไปตามลักษณะของคดีและนโยบายของรัฐในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมซึ่งเป็นภาษีอากรอย่างหนึ่งที่รัฐจัดเก็บเพื่อนำมาใช้บริหารประเทศ ค่าธรรมเนียมศาลเป็นค่าธรรมเนียมอย่างหนึ่งที่รัฐเรียกเก็บจากผู้ที่นำคดีมาฟ้องต่อศาลเป็นค่าตอบแทนการได้รับการบริการจากรัฐ การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ๑ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เพราะโดยลักษณะการฟ้องคดีปกครองเป็นการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ คำสั่ง หรือการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ หรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนที่เป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร รวมถึงการใช้ดุลพินิจทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งโดยสภาพเป็นคดีไม่มีทุนทรัพย์ ยกเว้นสองกรณี คือ การฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและการฟ้องคดีละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนฟ้องหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำผิดกฎหมาย หรือออกกฎ คำสั่ง หรือใช้ดุลพินิจที่มีชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ดังกล่าวข้างต้น ทั้งการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ๑ มิได้กำหนดวิธีการเกี่ยวกับการขอฟ้องคดีอนาถาไว้ ก็ไม่ทำให้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ๑ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมแต่อย่างใดและไม่อาจถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงหาได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ไม่

จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒  
มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

นายศักดิ์ เตชะชาญ  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๘๔/๒๕๕๘

วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๗/๒๕๕๖ ของศาลปกครอง  
เชียงใหม่ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติ  
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ชัดหรือแย้ง  
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

## ข้อเท็จจริง

นายอน อุเงิน กับพวก รวม ๑๒๘ คน (โดยนายธีระศักดิ์ ชีขุนทด ผู้รับมอบอำนาจให้ฟ้องคดี)  
ผู้ร้องได้ยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งกระทำละเมิดต่อผู้ร้องด้วยการผลิตพลังงานไฟฟ้า  
แล้วก่อให้เกิดฝุ่นแขวนลอยและสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และออกไซด์ของไนโตรเจน โดยไม่ควบคุม  
การฟุ้งกระจายของฝุ่นและสารดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนด เป็นเหตุให้ผู้ร้องหายใจเอาฝุ่นแขวนลอย  
และสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และออกไซด์ของไนโตรเจนเข้าไปสะสมในร่างกาย จนทำให้เกิดอาการ  
เจ็บป่วยเรื้อรัง รวมทั้งเป็นเหตุให้สัตว์เลี้ยงและพืชผลทางการเกษตรเสียหายเป็นจำนวนมาก จึงนำคดี  
มาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเงิน  
๑,๐๖๕,๗๗๘,๔๓๓ บาท และผู้ร้องได้ยื่นคำร้องขอฟ้องและดำเนินคดีอย่างคนอนาถาต่อศาลปกครองชั้นต้น  
(ศาลปกครองเชียงใหม่) โดยขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคำร้องฟ้องคดีอย่างคนอนาถาของผู้ร้องแล้วเห็นว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาท  
เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด  
ให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี  
ปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดไว้ชัดแจ้ง  
โดยเฉพาะว่าให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกิน สองแสนบาท  
ไม่อาจนำหลักกฎหมายทั่วไปและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับหลักการดำเนินคดี  
อย่างคนอนาถามาใช้บังคับได้ จึงมีคำสั่งยกคำร้องขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถาและให้ผู้ร้องชำระ  
ค่าธรรมเนียมศาลตามจำนวนทุนทรัพย์ที่แต่ละคนเรียกร้องในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์  
แต่ไม่เกินสองแสนบาท

ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ บัญญัติให้การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท นั้น ทำให้ผู้ร้องซึ่งเป็นบุคคลยากจนที่ได้รับความเสียหาย แต่ไม่มีเงินมาชำระค่าธรรมเนียมศาล ไม่สามารถฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนหรือร้องขอใช้สิทธิทางศาลปกครองได้ บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักความเสมอภาค จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และ มาตรา ๓๐ ใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ผู้ร้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้นรื้อการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๖ ประกอบกับมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ศาลยังมีได้มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ร้องจึงมีฐานะเป็นเพียง ผู้ยื่นคำฟ้อง ยังไม่ได้เป็นคู่กรณีตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และยังไม่เป็นคู่ความตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องดังกล่าวของผู้ร้อง

ผู้ร้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำร้องขอให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อศาลปกครองชั้นต้นใช้บทบัญญัติ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับแก่คดีนี้ โดยมีคำสั่งให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ จึงจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และผู้ร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ใช้บังคับมิได้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องซึ่งเป็นคู่กรณีในคดีนี้ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับแก่คดีนี้ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญ ยังไม่มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ไว้ ดังนั้น ศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องรื้อการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำร้องของผู้ร้องนั้น ไม่ต้องด้วยกับความเห็นของ ศาลปกครองสูงสุด จึงให้รับคำร้องของผู้ร้อง และให้ศาลปกครองชั้นต้นรื้อการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว รวมทั้งส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย



### ข้อวินิจฉัย

ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ หรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้ตั้ง ให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) หรือ (๔) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วางเป็นหลักทั่วไปในการคุ้มครองศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลโดยบัญญัติให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรในการใช้อำนาจของตนต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพดังกล่าว แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ได้บัญญัติให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพสามารถกระทำได้ แต่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองความเท่าเทียมกันของบุคคลตามกฎหมาย มิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะอาศัยความแตกต่างทางด้านฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม ศาสนา ความเชื่อ และเพศ เป็นต้น

ส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ยกเว้นการฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินในคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจทางกฎหมาย หรือจากการละเลยปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ด้วยความล่าช้าเกินควร รวมทั้งคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ดังนั้นในการพิจารณาว่า มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาว่า มาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นบทบัญญัติที่เลือกปฏิบัติ เพราะความแตกต่างทางเศรษฐกิจ สังคม และอื่น ๆ และจำกัดสิทธิของบุคคลในการนำคดีขึ้นสู่ศาลหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ว่าบทบัญญัติในมาตรา ๔๕ วรรคสี่ ดังกล่าว ได้บัญญัติให้การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลก็จริง แต่ได้บัญญัติให้มีข้อยกเว้นในการฟ้องคดีให้ผู้ร้องต้องชำระค่าธรรมเนียมศาล ถ้าเป็นคดีที่ขอตั้งให้ใช้เงิน อันเกิดจากการทำการละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ด้วยความล่าช้าเกินควรหรือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยต้องเสียค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท การกำหนดข้อยกเว้นดังกล่าว ก่อให้เกิดผลทางปฏิบัติที่ผู้ร้องที่มีฐานะยากจนที่ได้รับความเสียหาย แต่ไม่มีเงินมาชำระค่าธรรมเนียมศาล ไม่สามารถฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนหรือร้องขอให้สิทธิทางศาลปกครองได้ เมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๕ ที่บัญญัติวิธีการดำเนินคดีอย่างคนอนาถา ซึ่งส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีที่มีฐานะยากจนสามารถใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลได้ เพราะอาจได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม โดยอาศัยเหตุแห่งความแตกต่างในสถานะทางเศรษฐกิจ แต่สำหรับบทบัญญัติในมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ได้กำหนดวิธีการดำเนินคดีอย่างคนอนาถาไว้ ทำให้ผู้ที่มีฐานะยากจนที่ไม่มีเงินมาชำระค่าธรรมเนียมศาล ไม่สามารถใช้สิทธิทางศาลปกครอง หรือฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๔) ได้ เพราะถ้าไม่สามารถจ่ายค่าธรรมเนียมศาลได้ ศาลจะรับฟ้องไม่ได้ จึงถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะอาศัยเหตุแห่งความแตกต่างในสถานะทางเศรษฐกิจ ไม่ให้ความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน และเป็นการตัดสิทธิผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำหรือยากจนที่จะร้องต่อศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๔) ได้ จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ที่กำหนดให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรซึ่งรวมทั้งศาลปกครองต้องคำนึงถึงการใช้สิทธิทางศาลของบุคคล ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง รับรองไว้ และยังเป็นบทบัญญัติที่ไม่รับรองความเสมอภาค ในกฎหมายของบุคคลและการที่บุคคลจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ด้วยเหตุผลข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

นายสุจิต บุญบงการ  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๘๔/๒๕๔๗

วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๗

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

สำนักงานศาลปกครองมีหนังสือ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๗ แจ้งว่า ศาลปกครองสูงสุด มีคำสั่งให้ส่งคำร้องของนายอาน อุเงิน กับพวก รวมหนึ่งร้อยยี่สิบแปดคน ผู้ฟ้องคดี การไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดี ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๗/๒๕๔๖ ของศาลปกครองเชียงใหม่ เพื่อให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยยี่สิบแปดคนมีภูมิลำเนาในเขตอำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นรัฐวิสาหกิจมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๗ จนถึงปัจจุบัน ผู้ถูกฟ้องคดีได้จัดตั้งโรงผลิตกระแสไฟฟ้าขึ้น ที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง โดยใช้ถ่านหินลิกไนต์เป็นเชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้า การกระทำ ของผู้ถูกฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยยี่สิบแปดคนได้รับความเสียหายจากมลพิษทางอากาศ ซึ่งเกิดจาก ฝุ่นหิน ฝุ่นละอองของจีเอ็ม ฟ้าซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และออกไซด์ของไนโตรเจน เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดี และประชาชนชาวอำเภอแม่เมาะได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย และทรัพย์สินเสียหาย รวมค่าเสียหายของผู้ฟ้องคดี เป็นเงินทั้งสิ้น ๑,๐๖๕,๗๗๘,๔๑๓ บาท จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าเสียหาย ให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี เสร็จสิ้น และผู้ฟ้องคดีขอคำวินิจฉัยอย่างคนอนาถา โดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลด้วย

ศาลปกครองจังหวัดเชียงใหม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตาม มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งตามมาตรา ๔๕ วรรคสี่ ได้บัญญัติ

ให้เสียค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท จึงไม่อาจใช้ข้อกำหนดข้อที่ ๕ วรรคสอง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๑ ว่าด้วยหลักกฎหมายทั่วไปมาปรับใช้ในกรณีนี้ได้ เพราะมิใช่กรณีที่กฎหมายหรือระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองมิได้กำหนดไว้แต่เป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว และไม่สามารถใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๕ มาใช้ในคดีนี้ โดยอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔ ที่ให้ใช้บทกฎหมายใกล้เคียงกัน จึงมีหมายแจ้งผู้ฟ้องคดีให้ชำระค่าธรรมเนียมศาลตามจำนวนทุนทรัพย์ที่แต่ละคนเรียกร้องในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหมาย

ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองเชียงใหม่ขยายระยะเวลาการวางเงินค่าธรรมเนียมศาลจนกว่าศาลปกครองสูงสุด และศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยในคำร้องของผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ รวมทั้งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถา ต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองเชียงใหม่อนุญาตให้ขยายระยะเวลาในการวางเงินค่าธรรมเนียมศาลออกไปอีก ๓๐ วัน นับแต่วันที่รับคำสั่งนี้ และมีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ตลอดจนคำร้องที่ขอให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาการวางเงินค่าธรรมเนียมศาลออกไปอีก ๕๐ วัน และผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอให้ส่งข้อโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นที่ได้โต้แย้งไว้ เพราะขัดต่อหลักความเสมอภาคและเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี และเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ฟ้องคดี และเป็นกรณีที่ไม่สามารถเยียวยาความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดีตามความเหมาะสม หรือพฤติการณ์แห่งคดีด้วยความเสมอภาค และเป็นธรรมได้ตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ศาลปกครองเชียงใหม่มีคำสั่งไม่รับคำร้องที่ขอให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เนื่องจากคดีนี้ศาลยังมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีจึงคงมีฐานะเป็นเพียงผู้ยื่นคำฟ้อง ยังไม่ได้เป็นคู่กรณีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๓ และยังไม่เป็นคู่ความตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และเห็นว่า การที่ศาลปกครอง

เชียงใหม่วินิจฉัยไม่รับคำร้องดังกล่าวน่าจะเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ศาลปกครองชั้นต้นใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บังคับแก่คดีนี้ โดยมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยยี่สิบแปดคนชำระค่าธรรมเนียมศาลตามที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ จึงจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่กรณีในคดีนี้ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับแก่คดีต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ไว้ ศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลปกครองสูงสุดจึงให้รับคำร้องของผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยยี่สิบแปดคน ให้ศาลปกครองชั้นต้นรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

มีประเด็นต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยยี่สิบแปดคนฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย เป็นเงิน ๑,๐๖๕,๗๗๘,๔๓๓ บาท และผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยยี่สิบแปดคน ได้ยื่นคำร้องขอฟ้องและดำเนินคดีอย่างคนอนาถา โดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคำขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถาของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ชัดเจนว่าให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท จึงมีคำสั่งยกคำร้องขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ไม่รับคำขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถาต่อศาลปกครองสูงสุด และได้แย้งว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

และมาตรา ๓๐ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักความเสมอภาค ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า เมื่อศาลปกครองชั้นต้นใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๕ วรรคสี่ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ บังคับแก่คดีนี้ และผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ หรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๒๖ “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๓๐ “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพ ได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ บัญญัติไว้ ดังนี้ “การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) หรือ (๔) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตรา ร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท”

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นหลักทั่วไปเกี่ยวกับการใช้อำนาจ โดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ รับรองความเสมอภาคของบุคคลในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่อง

ถิ่นกำเนิด ฯ ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ฯ จะกระทำมิได้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ซึ่งบัญญัติว่า “การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่ การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท” แล้ว เห็นว่า การฟ้องคดีปกครองโดยหลักการแล้วไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ยกเว้นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ฯ หรือ คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จึงกำหนดให้เสียค่าธรรมเนียมในอัตราตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเหตุผล ที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีเสียค่าธรรมเนียมศาล เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้พิจารณาไตร่ตรองให้รอบคอบ ก่อนตัดสินใจ ฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐ ซึ่งผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือ ต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งหน่วยงานของรัฐเป็นกลไก ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินให้ประเทศมีความเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี หน่วยงานของรัฐจึงมีหน้าที่เยียวยาแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน โดยเฉพาะความเดือดร้อน จากการกระทำของเจ้าหน้าที่ต้องได้รับการพิจารณาแก้ไขในลำดับแรก ไม่ควรปล่อยให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐ ใช้สิทธิฟ้องร้องทางศาลเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน การใช้สิทธิฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากรัฐ จึงควรเป็นมาตรการสุดท้ายที่ประชาชนไม่สามารถดำเนินการ โดยมาตรการอื่นได้ ดังนั้น การใช้สิทธิฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อเรียกร้อง ค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ จึงควรถือปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยเสมอกัน นอกจากนั้น การฟ้องคดีโดยไม่เสียค่าธรรมเนียม มิใช่สิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่สิทธิที่รัฐธรรมนูญ รับรองไว้ คือ สิทธิการฟ้องคดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายบัญญัติ เกี่ยวกับการเสียค่าธรรมเนียมไว้แตกต่างกัน เช่น การฟ้องคดีแพ่งเสียค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๕ ถึง มาตรา ๑๖๐ โดยคู่ความมีสิทธิขอฟ้อง หรือต่อสู้ความอย่างคนอนาถาได้ หรือการฟ้องคดีในศาลแรงงาน กฎหมายบัญญัติให้ฟ้องและต่อสู้คดี โดยไม่เสียค่าธรรมเนียมศาล และการฟ้องคดีปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีปกครอง ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) จึงกำหนดให้เสียค่าธรรมเนียมศาล ในอัตราร้อยละสองจุดห้า ของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท เป็นต้น สำหรับการฟ้องคดีโดยไม่เสียค่าธรรมเนียมตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่งต้องผ่านการตรวจสอบข้อเท็จจริงและศาลเห็นสมควรอนุญาตให้ดำเนินคดี โดยยกเว้น



ค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือเฉพาะส่วน ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลตามที่ศาลอนุญาต  
บทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องการเสียค่าธรรมเนียมศาล จึงเป็นเรื่องที่กฎหมายบัญญัติขึ้นตามความจำเป็น  
และความเหมาะสมของคดีแต่ละประเภท และลักษณะการใช้สิทธิทางศาลและเป็นกฎหมายที่บังคับใช้  
กับประชาชนที่นำคดีขึ้นสู่ศาลโดยเท่าเทียมกัน การแก้ไขปัญหาค่าธรรมเนียมศาลของประชาชนโดยปกติ  
ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐแก้ไขและบรรเทาความเสียหายโดยไม่ต้อง  
เสียค่าใช้จ่าย แต่เมื่อประชาชนตัดสินใจนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย และกฎหมายบัญญัติให้  
การเรียกร้องค่าเสียหายทางศาลต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล จึงเป็นกรณีที่ประชาชนเลือกใช้สิทธิทางศาลใน  
ลักษณะที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงมิใช่การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะ  
ฐานะทางเศรษฐกิจของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ  
และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ อีกทั้งการเสียค่าธรรมเนียมศาล หมายถึง การเสียภาษีอากร  
ซึ่งเป็นหน้าที่ของบุคคลทุกคนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ บัญญัติไว้อีกด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

นายสุธี สุทธิสมบุรณ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๘๔/๒๕๕๘

วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลปกครองส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๗/๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

## สรุปข้อเท็จจริง

นายออน อุเงิน กับพวก รวม ๑๒๘ คน (โดยนายธีระศักดิ์ ชีขุนทด ผู้รับมอบอำนาจให้ฟ้องคดี) ผู้ร้อง ได้ยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กระทำละเมิดต่อผู้ร้องด้วยการผลิตพลังงานไฟฟ้าแล้วก่อให้เกิดฝุ่นแขวนลอยและสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และออกไซด์ของไนโตรเจนโดยไม่ควบคุมการฟุ้งกระจายของฝุ่นและสารดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนด เป็นเหตุให้ผู้ร้องหายใจเอาฝุ่นแขวนลอยและสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และออกไซด์ของไนโตรเจนเข้าไปสะสมในร่างกายจนทำให้เกิดอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง รวมทั้งเป็นเหตุให้สัตว์เลี้ยงและพืชผลทางการเกษตรเสียหายเป็นจำนวนมากจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเงิน ๑,๐๖๕,๗๗๘,๕๓๓ บาท และผู้ร้องได้ยื่นคำร้องขอฟ้องและดำเนินคดีอย่างคนอนาถาต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองเชียงใหม่) โดยขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคำร้องขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถาของผู้ร้องแล้วเห็นว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดไว้ชัดเจนโดยเฉพาะว่า ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท ไม่อาจนำหลักกฎหมายทั่วไปและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับหลักการดำเนินคดีอย่างคนอนาถามาใช้บังคับได้ จึงมีคำสั่งยกคำร้องขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถาและให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาลรวมจำนวนทุนทรัพย์ที่แต่ละคนเรียกร้องในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์แต่ไม่เกินสองแสนบาท

ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ บัญญัติให้การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ต้องเสียค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท นั้น ทำให้ผู้ร้องซึ่งเป็นบุคคลยากจนที่ได้รับความเสียหายแต่ไม่มีเงินมาชำระค่าธรรมเนียมศาล ไม่สามารถฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนหรือร้องขอให้สิทธิทางศาลปกครองได้ บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักความเสมอภาค และทำให้ศาลปกครองไม่สามารถรับคำร้องขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถของผู้ร้องไว้พิจารณาได้ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ร้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้นรอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๖ ประกอบกับมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ศาลยังมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ร้องจึงมีฐานะเป็นเพียงผู้ยื่นคำร้อง ยังไม่ได้เป็นคู่กรณีตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และยังไม่เป็นคู่ความตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องดังกล่าวของผู้ร้อง

ผู้ร้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำร้องขอให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อศาลปกครองชั้นต้นใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับแก่คดีนี้ โดยมีคำสั่งให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ จึงจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และผู้ร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ใช้บังคับมิได้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องซึ่งเป็นคู่กรณีในคดีนี้โต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวที่ศาลใช้บังคับแก่คดีนี้ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ไว้ ดังนั้น ศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องรอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทยที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำร้องของผู้ร้องนั้นไม่ต้องด้วยกับความเห็นของศาลปกครองสูงสุดจึงให้รับคำร้องของผู้ร้องและให้ศาลปกครองชั้นต้นรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว รวมทั้งส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

### ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๖ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๖ “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๓๐ “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

มาตรา ๕๖ “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมด้วยรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ห้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

มาตรา ๖๒ “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๒๔๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีแพ่ง บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๒๖๔ “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาล รัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง 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. ๒๕๔๒

**มาตรา ๓ “ในพระราชบัญญัตินี้**

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

.....ฯลฯ.....”

**มาตรา ๕ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้**

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วย กฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนือ อำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็น สาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ ที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชน เกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาล เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สิน ทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น”

**มาตรา ๔๕** “คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี

(๑) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี

(๒) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

(๓) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควร เกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว

(๔) คำขอของผู้ฟ้องคดี

(๕) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ผู้ฟ้องคดี มาด้วย

คำฟ้องใดมีรายการไม่ครบตามวรรคหนึ่ง หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ให้สำนักงาน ศาลปกครองให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้องในการนี้ให้ถือ วันที่ยื่นฟ้องครั้งแรกเป็นหลักในการนับอายุความ

ในกรณีที่มีผู้ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองหลายคนในเหตุเดียวกัน บุคคลเหล่านั้นอาจยื่นคำฟ้อง ร่วมกันเป็นฉบับเดียว โดยจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนใดเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดี ต่อไปได้ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าการกระทำของผู้แทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนการพิจารณาผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคน

การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สิน อันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้า ของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา คู่กรณีจะดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเองหรือจะมอบอำนาจ ให้ทนายความหรือบุคคลอื่น ซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด กำหนดเพื่อฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนได้”

**มาตรา ๑๒** “ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑)

(๒) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๔) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้อง ให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(๕) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในการมีคำสั่งบังคับตามวรรคหนึ่ง (๑) ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งให้ผู้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา ถ้าผู้นั้นไม่ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งบังคับตามวรรคหนึ่ง (๕) หรือตามวรรคสี่ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิพากษาคดี ให้ศาลปกครองมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามส่วนของการชนะคดี”

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๕ “วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบนี้

ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

ข้อ ๓๔ “คำฟ้องที่ขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ โดยให้ชำระเป็นเงินสด หรือเช็ค ซึ่งธนาคารรับรอง และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลออกไปรับให้



ในกรณีตามวรรคหนึ่งที่ผู้ฟ้องคดีหลายคนร่วมกันยื่นคำฟ้องเป็นฉบับเดียวกัน หากเป็นกรณี  
ที่อาจแบ่งแยกได้ว่าทุนทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีแต่ละคนเป็นจำนวนเท่าใด ให้ผู้ฟ้องคดีแต่ละคนชำระ  
ค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของตน

ในการคำนวณทุนทรัพย์ ถ้าทุนทรัพย์ไม่ถึงหนึ่งร้อยบาทให้นับเป็นหนึ่งร้อยบาท เศษของ  
หนึ่งร้อยบาท ถ้าถึงห้าสิบบาทให้นับเป็นหนึ่งร้อยบาท ถ้าต่ำกว่าห้าสิบบาท ให้ปัดทิ้ง

เมื่อได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลแล้ว ถ้าทุนทรัพย์แห่งคำฟ้องเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะโดยการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติม  
หรือโดยประการอื่น ให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลเพิ่มภายในระยะเวลาที่กำหนด  
ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา”

**ระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองว่าด้วยการเงินและการเก็บรักษาเงินค่าธรรมเนียม  
เงินค่าปรับ และเงินกลาง พ.ศ. ๒๕๔๔**

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

.....ฯลฯ.....

“เงินค่าธรรมเนียม” หมายความว่า เงินค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้องคดีหรือการอุทธรณ์หรือ  
เงินค่าธรรมเนียมในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล

.....ฯลฯ.....

**คำวินิจฉัย**

พิจารณาแล้วผู้ร้องเป็นผู้ฟ้องคดี ต่อศาลปกครองให้มีคำพิพากษา ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย  
ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จำนวนเงิน ๑,๐๖๕,๗๗๘,๔๓๓ บาท ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑)  
เป็นเหตุให้ศาลปกครอง ต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียมศาลร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท  
ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๕ วรรคสี่

เนื่องจากผู้ร้องเป็นประชาชนที่อาศัย และประกอบอาชีพการเกษตรอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ  
จากการผลิตกระแสไฟฟ้า ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีฐานะยากจนจึงยื่นฟ้อง และขอดำเนินคดี  
อย่างคนอนาถา โดยขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล แต่ปรากฏว่าตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ  
มิได้บัญญัติ ให้มีข้อยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) หรืออนุญาต  
ให้ดำเนินคดีอย่างคนอนาถา โดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลไว้แต่อย่างใด ศาลปกครองที่ผู้ร้องยื่นฟ้อง  
(ศาลปกครองเชียงใหม่) จึงยกคำร้องและให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามมาตรา ๔๕ วรรคสี่  
เพราะจะนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๕๖ มาใช้บังคับมิได้ ทำให้ผู้ร้องไม่สามารถ

นำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง เพื่อพิจารณาพิพากษาได้ จนกว่าจะหาเงินมาจ่ายค่าธรรมเนียมศาลได้ หรือไม่สามารคนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ตลอดไป หากยังหาเงินได้ไม่ครบสองแสนบาท ภายในอายุความ การที่ศาลปกครองชั้นต้นไม่รับคำร้องโดยเห็นว่าคดีนี้ศาลยังมีคดีมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ร้องจึงมีฐานะเป็นเพียงผู้ยื่นคำฟ้อง ยังไม่ได้เป็นคู่กรณีตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และยังไม่เป็นคู่ความตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นสาระสำคัญที่จะต้องพิจารณาคำว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่เพราะพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๔๒ วรรคสอง ทั้ง ๓ มาตรา อันเป็นบทบัญญัติที่เน้นถึงความเสมอภาคของบุคคลในกฎหมาย โดยไม่คำนึงถึงสถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ฯลฯ จะเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติทั้ง ๓ มาตรา ที่ให้ความคุ้มครองสิทธิบุคคลในการฟ้องคดีไว้อย่างชัดเจน แม้แต่คดีแพ่งดังนั้นทุกคนจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลโดยไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดสามารถจำกัดสิทธิที่รัฐธรรมนูญให้ไว้นี้ได้ ฉะนั้นแม้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ จะกำหนดให้เก็บค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้องคดีนี้ แต่ผู้ฟ้องมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีไม่สามารถจ่ายค่าธรรมเนียมศาลได้ จึงเข้าข่ายรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๒ วรรคสอง ที่ได้บัญญัติให้คุ้มครองสิทธิในคดีแพ่งจะต้องได้รับความช่วยเหลือ ให้บุคคลดังกล่าวสามารถนำสิทธิเรียกร้องในคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

อนึ่ง กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ให้สิทธิอำนาจหน้าที่องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐ มีสิทธิอำนาจเหนือเอกชนหรือประชาชนอยู่แล้ว เพื่อให้เกิดผลในการปกครอง ในการบังคับใช้กฎหมาย และในการบริการสาธารณะ ฯลฯ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งพิจารณาสถานะระหว่างรัฐและประชาชนแล้ว รัฐย่อมได้เปรียบประชาชนอยู่แล้ว ด้วยเหตุนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำหรือละเว้นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือลดละสิทธิประชาชนหรือบุคคล รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติคุ้มครองสิทธิไว้ในมาตรา ๕๖ และมาตรา ๖๒ นอกจากนี้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๕๖ ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายอย่างคนอนาถจากคู่กรณีทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดา นิติบุคคลและนิติบุคคลที่เป็นองค์กรของรัฐ โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ทำให้บุคคลที่อาจเสียโอกาสในการใช้สิทธิเรียกร้อง แต่ไม่สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลได้เพราะมีปัญหาการเงิน ได้รับความคุ้มครองโดยการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลให้ ทำให้คนยากจนมีโอกาสนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ ถือเป็นสิทธิประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ อันเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยปริยาย แม้จะไม่มีบัญญัติไว้ชัดเจน

สำหรับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ที่บัญญัติให้ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) (๔) ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล โดยไม่มีข้อยกเว้นให้สิทธิการฟ้องคดีแก่คนอนาถา จึงเป็นการจำกัดสิทธิไม่ให้คนอนาถาหรือยากจนใช้สิทธิฟ้องหรือนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ครบเท่าที่ยังไม่สามารถหาเงินมาชำระค่าธรรมเนียมศาล จึงถือว่าบทบัญญัติมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒

ดังนั้นบทบัญญัติมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ในส่วนที่บัญญัติว่าการฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สิน อันเนื่องมาจากคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) โดยกำหนดให้ผู้ฟ้องจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล หากไม่มีเงินเสียค่าธรรมเนียมศาลก็ไม่มีสิทธิฟ้องคดีได้ จึงเป็นบทกฎหมายที่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะบุคคล สถานะของเศรษฐกิจหรือสังคม จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ที่บัญญัติให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) โดยไม่มีบทบัญญัติยกเว้นหรือช่วยเหลือบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจยากจน ให้สามารถใช้สิทธิเรียกร้องได้ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ประกอบด้วยมาตรา ๕๖ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๔๒ วรรคสอง

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๘๔/๒๕๕๘

วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

เรื่อง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่  
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า

๑. ศาลปกครองเชียงใหม่ได้รับคำฟ้อง คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๗/๒๕๕๖ ระหว่างนายอน อุ้งเงิน กับพวก รวม ๑๒๘ คน ผู้ฟ้องคดี การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดี ประเด็นหลักแห่งคดี เป็นเรื่อง การกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ โดยผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถา ศาลปกครองเชียงใหม่มีคำสั่งไม่รับคำร้องขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถาของผู้ฟ้องคดี

๒. ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่รับคำร้องดังกล่าว และขอให้ส่งข้อโต้แย้งเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

๓. ศาลปกครองเชียงใหม่มีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตลอดจนคำร้องขอให้ส่งข้อโต้แย้งเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

๔. ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดโดยโต้แย้งว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ขัดต่อมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ

๕. ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งให้ส่งคำร้องข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง โดยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

## รัฐธรรมนูญ

มาตรา ๖ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๖๔ “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือ คู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และ ส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษา ของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

มาตรา ๒๗๖ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือ ในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่น 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

ฯลฯ ”

มาตรา ๕ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร 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 ๔๕ “คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี

(๑) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี

(๒) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

(๓) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว

(๔) คำขอของผู้ฟ้องคดี

(๕) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ผู้ฟ้องคดีมาด้วย

คำฟ้องใดมีรายการไม่ครบตามวรรคหนึ่ง หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ ให้สำนักงานศาลปกครองให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้อง ในกรณีให้ถือวันที่ยื่นฟ้องครั้งแรกเป็นหลักในการนับอายุความ

ในกรณีที่มีผู้ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองหลายคนในเหตุเดียวกัน บุคคลเหล่านั้นอาจยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียว โดยจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนใดเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดีต่อไปก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าการกระทำของผู้แทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนการพิจารณาผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคน

การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา คู่กรณีจะดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเองหรือจะมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่น ซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดเพื่อฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนได้”

มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยคือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า

“มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า การจัดเก็บค่าธรรมเนียมศาล เป็นไปตามลักษณะของคดีและนโยบายของรัฐในการจัดเก็บค่าธรรมเนียม เพราะค่าธรรมเนียมศาลเป็นภาษีอย่างหนึ่งที่รัฐจัดเก็บเพื่อนำมาใช้บริหารประเทศ การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เพราะโดยลักษณะการฟ้องคดีปกครองเป็นการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ คำสั่ง หรือการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ หรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนที่เป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร รวมถึงการใช้ดุลพินิจทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมาย เป็นลักษณะฟ้องขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันไม่อาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ หรือโดยสภาพเป็นคดีไม่มีทุนทรัพย์ที่พิพาท ผู้ฟ้องคดีจึงไม่สมควรต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ยกเว้นสองกรณี ที่ถือเป็นคดีมีทุนทรัพย์ คือ การฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและการฟ้องคดีละเมิดหรือความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งเป็นคดีมีทุนทรัพย์ รัฐจึงกำหนดให้เสียค่าธรรมเนียมศาล

กล่าวคือ หลักในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ยกเว้นเป็นคดีที่มีทุนทรัพย์ หลักในการไม่เก็บค่าธรรมเนียมในการฟ้องคดีปกครองนั้น เป็นการกำหนดสิทธิในทางที่เป็นประโยชน์แก่ราษฎร ส่วนคดีปกครองที่รัฐเก็บค่าธรรมเนียมศาล เพราะเป็นคดีมีทุนทรัพย์จึงต้องเก็บค่าธรรมเนียมศาลเช่นเดียวกับการฟ้องคดีแพ่งทั่วไป

ดังนั้น การฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลหรือไม่ต้องเสียตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ จึงไม่ใช่เรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมีใช่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ฯลฯ



ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสาม เมื่อการจัดเก็บค่าธรรมเนียมศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ได้คำนึงถึงหลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีคัดค้านว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มิได้กำหนดวิธีการเกี่ยวกับการขอฟ้องคดีอนาถาไว้ ทำให้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ เป็นการเลือกปฏิบัตินั้น เท่ากับว่าผู้ฟ้องคดีอ้างว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๕ เพราะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๕ อนุญาตให้คู่ความฟ้องหรือต่อสู้คดีอย่างคนอนาถาได้ ซึ่งการที่กฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อกฎหมายใด หรือมาตราใดในพระราชบัญญัติใด ขัดหรือแย้งกับมาตราใดในพระราชบัญญัติใดซึ่งเป็นกฎหมายในระดับเดียวกันนั้น ไม่ใช่หน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ที่จะพิจารณาวินิจฉัยให้ได้ ส่วนศาลใดจะใช้กฎหมายใดในการพิจารณาวินิจฉัยคดีก็เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลนั้น ๆ ที่จะพิจารณาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๘๔/๒๕๕๘

วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

ด้วยศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

## ๑. สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ ดังนี้

นายออน อู๋เงิน กับพวก รวม ๑๒๘ คน ผู้ร้อง โดยนายธีระศักดิ์ ชีขุนทด ผู้รับมอบอำนาจให้ฟ้องคดี ได้ฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เพราะเหตุที่ได้กระทำละเมิดต่อผู้ร้อง เนื่องจากการผลิตพลังงานไฟฟ้าทำให้เกิดฝุ่นแขวนลอยและสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และออกไซด์ของไนโตรเจน โดยไม่ควบคุมการฟุ้งกระจายของฝุ่นและสารดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนดเป็นเหตุให้ผู้ร้องกับพวกเจ็บป่วยเรื้อรังและสัตว์เลี้ยงตลอดจนพืชผลทางการเกษตรเสียหายเป็นจำนวนมาก จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเงิน ๑,๐๖๕,๗๗๘,๔๓๓ บาท และผู้ร้องได้ยื่นคำร้องขอฟ้องและดำเนินคดีอย่างคนอนาถาต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองเชียงใหม่) โดยขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งบทบัญญัติ

มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ระบุไว้ชัดแจ้งว่าต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท จึงไม่อาจนำหลักกฎหมายทั่วไปและบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับการดำเนินคดีอย่างคนอนาถามาใช้บังคับได้ จึงมีคำสั่งคำร้องขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถา และให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามจำนวนทุนทรัพย์ที่แต่ละคนเรียกร้องในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์แต่ไม่เกินสองแสนบาท

ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นโดยอ้างว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท นั้นทำให้ผู้ร้องซึ่งมีฐานะยากจนที่ได้รับความเสียหาย ไม่สามารถฟ้องคดีหรือใช้สิทธิทางศาลได้ เนื่องจากไม่มีเงินชำระค่าธรรมเนียมศาล บทบัญญัตินี้จึงขัดต่อหลักความเสมอภาค ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ผู้ร้องจึงขอให้ศาลปกครองชั้นต้นรื้อการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ประกอบกับมาตรา ๒๖๔

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ศาลยังมีได้มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ร้องจึงมีฐานะเป็นเพียงผู้ยื่นคำฟ้อง ยังไม่ได้เป็นคู่กรณีตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และยังไม่เป็นคู่ความ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องของผู้ร้อง

ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำร้องขอให้ส่งคำโต้แย้งของตนต่อศาลรัฐธรรมนูญต่อศาลปกครองสูงสุด เพราะผู้ร้องเป็นคู่กรณีตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง

ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ และเป็นคู่ความตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เนื่องจากเมื่อผู้ร้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลก็ได้ ลงทะเบียนคดีในสารบบความและออกใบรับให้แก่ผู้ร้อง และคดีของผู้ร้องก็อยู่ในระหว่างการพิจารณา ของศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ ๓๕ ประกอบกับข้อ ๓๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องส่งข้อโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ไม่ใช่ เป็นการให้อำนาจศาลใช้ดุลพินิจที่จะไม่รับข้อโต้แย้งของผู้ร้อง การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับ คำร้องดังกล่าวของผู้ร้องจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อศาลปกครองชั้นต้นใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับแก่คดีนี้ โดยมีคำสั่งให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ จึงจะมีคำสั่งรับคำฟ้อง ไว้พิจารณา และผู้ร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ใช้บังคับมิได้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องซึ่งเป็นคู่กรณีในคดีนี้ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวที่ศาล ใช้บังคับแก่คดีนี้ต้องด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มีคำวินิจฉัย เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ไว้ ดังนั้น ศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงให้รับคำร้องของผู้ร้องและให้ศาลปกครองชั้นต้นรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว

## ๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องดังกล่าวไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วย วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และแจ้งให้สำนักงานศาลปกครองเพื่อแจ้งให้ศาลปกครองสูงสุดทราบ

### ๓. ประเด็นการพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ หรือไม่ ซึ่งมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางราชการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแล

ของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย 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

ฯลฯ”

มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาล เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น”

มาตรา ๔๕ วรรคสี่ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดี ขอให้สั่งให้ชำระเงิน หรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท”

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นหลักทั่วไปที่ว่าด้วยการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐ ทุกองค์กรจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในขณะที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ เป็นการบัญญัติเรื่องการฟ้องคดีในศาลปกครองว่า โดยปกติไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมในการฟ้องคดี ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไปที่ตามปกติบุคคลใดจะฟ้องคดีต่อศาลซึ่งเป็นการใช้บริการของรัฐก็ต้องเสียค่าบริการ อย่างไรก็ตามการฟ้องคดีในศาลปกครองซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงิน กล่าวคือ เป็นคดีที่ขอให้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน เนื่องจากการละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจหรือละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า เกินสมควรหรือฟ้องคดีขอให้ส่งมอบเงินหรือทรัพย์สินที่เกิดจากข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งตามลักษณะของคดีเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้รับเงินหรือทรัพย์สิน ผู้ฟ้องก็ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ซึ่งเป็นค่าบริการตามกฎหมายอย่างหนึ่งซึ่งเป็นการที่กฎหมายบัญญัติให้ทุกคนที่ฟ้องคดีในลักษณะดังกล่าวต้องเสียค่าธรรมเนียมโดยเสมอหน้ากัน โดยไม่ได้กระทบกระเทือนถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และสิทธิเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด

ส่วนการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ บัญญัติให้ความคุ้มครองบุคคลอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคล เพราะเหตุที่บุคคลมีความแตกต่างกันในเรื่องต่าง ๆ เช่น ถิ่นกำเนิด

เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ซึ่งมีปัญหาว่าการที่บุคคลต้องเสียค่าธรรมเนียมในการฟ้องคดีไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นคนยากจนหรือคนร่ำรวย คือ "ไม่มีการยกเว้นค่าธรรมเนียมสำหรับคนยากจนอันทำให้คนยากจนจะไม่สามารถฟ้องคดีได้เพราะไม่มีเงินค่าธรรมเนียมการฟ้องคดีนั้นจะเป็นการให้ความคุ้มครองที่ไม่เท่าเทียมกันเพราะฐานะทางเศรษฐกิจของบุคคลหรือไม่นั้นเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ แล้วจะเห็นได้ว่า มิได้มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลเพราะฐานะทางเศรษฐกิจแต่อย่างใด เพราะทุกคนที่ฟ้องคดีในลักษณะดังกล่าวต่างก็ต้องเสียค่าธรรมเนียมทั้งสิ้น

นอกจากนั้นการได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมในการฟ้องคดีก็ไม่ใช่สิทธิที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองเพราะรัฐธรรมนูญคุ้มครองเฉพาะสิทธิในการฟ้องคดีของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ซึ่งผู้ร้องก็มีสิทธิในการฟ้องคดีตามกฎหมาย ส่วนการฟ้องคดีโดยผู้ฟ้องคดีจะได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมหรือไม่นั้นมีความแตกต่างกันไปในกฎหมายแต่ละฉบับซึ่งใช้บังคับแก่คดีแต่ละประเภท กล่าวคือ กฎหมายบางฉบับและคดีบางประเภทอาจไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการฟ้องคดี เช่น คดีอาญาและคดีแรงงาน กฎหมายบางฉบับและคดีบางประเภท ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าธรรมเนียมแต่อาจให้มีการดำเนินคดีอย่างคนอนาถาได้ เช่น คดีแพ่ง แต่ก็มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ผู้ขออาจได้รับอนุญาตหรือไม่ก็ได้

ในคดีพิพาทตามกฎหมายปกครองที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมในการฟ้องคดีนั้นเห็นได้ว่ามีหลักการพิเศษแตกต่างจากคดีทางปกครองอื่น ๆ เนื่องจากคดีดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกันกับการฟ้องคดีละเมิดหรือการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่ง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก็บัญญัติให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าธรรมเนียมเช่นกัน เพราะเป็นคดีที่มีทุนทรัพย์และถ้าผู้ฟ้องคดีชนะคดีก็จะได้รับเงินหรือทรัพย์สินจากคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง จึงมีเหตุผลอันสมควรที่บุคคลดังกล่าวจะต้องเสียค่าธรรมเนียมในการฟ้องคดี

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีทางปกครองบางประเภทต้องเสียค่าธรรมเนียมในการฟ้องคดี



ไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุต่าง ๆ รวมทั้งฐานะทางเศรษฐกิจของบุคคล  
จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง  
พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายอภัย จันทนจุลกะ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๘๔/๒๕๕๘

วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๗/๒๕๕๖ ของ ศาลปกครองเชียงใหม่ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของนายอาน อุเงิน กับพวก รวม ๑๒๘ คน (โดยนายธีระศักดิ์ ชีขุนทด ผู้รับมอบอำนาจให้ฟ้องคดี) ผู้ร้อง ได้ยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยต่อศาลปกครองเชียงใหม่ ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๗/๒๕๕๖ ซึ่งได้กระทำละเมิดต่อผู้ร้องเนื่องมาจากการผลิตพลังงานไฟฟ้าทำให้เกิดฝุ่นแขวนลอยและสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และออกไซด์ของไนโตรเจน โดยไม่ควบคุมการฟุ้งกระจายของฝุ่นและสารดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนด เป็นเหตุให้ผู้ร้องกับพวก เกิดอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง รวมทั้งเป็นเหตุให้สัตว์เลี้ยงและพืชผลทางการเกษตรเสียหายเป็นจำนวนมาก จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเงิน ๑,๐๖๕,๗๗๘,๔๓๓ บาท และผู้ร้องได้ยื่นคำร้องขอฟ้องและดำเนินคดีอย่างคนอนาถาต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองเชียงใหม่) โดยขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองของค่าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท และไม่อาจนำหลักกฎหมายทั่วไปและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับการดำเนินคดีอย่างคนอนาถามาใช้บังคับ จึงมีคำสั่งยกคำร้องขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถาและให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาล

ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ บัญญัติให้ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลทำให้

ผู้ร้องซึ่งเป็นบุคคลยากจนไม่มีเงินชำระค่าธรรมเนียมศาล ไม่สามารถฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทน หรือร้องขอให้สิทธิทางศาลปกครองได้ บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักความเสมอภาค จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้นรอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ศาลยังมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ร้องยังไม่ได้เป็นคู่กรณีตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และยังไม่เป็นคู่ความตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องดังกล่าวของผู้ร้อง

ผู้ร้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่รับคำร้องโดยให้เหตุผลว่า เมื่อผู้ร้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นและพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลได้ลงทะเบียนคดีในสารบบความและออกใบรับให้แก่ผู้ร้องคดีของผู้ร้องจึงอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ ๓๕ ประกอบกับข้อ ๓๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ร้องจึงเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นคู่ความตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำร้องของผู้ร้องจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อศาลปกครองชั้นต้นใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับแก่คดีนี้ โดยมีคำสั่งให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้จึงจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่ผู้ร้องโต้แย้งว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ จะนำมาใช้บังคับมิได้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องซึ่งเป็นคู่กรณีในคดีนี้ได้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับแก่คดีต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ไว้ ดังนั้น ศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องรอกการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และแจ้งให้สำนักงานศาลปกครองเพื่อแจ้งให้ศาลปกครองสูงสุดทราบ

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และ มาตรา ๓๐ หรือไม่

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

๑)ล๑

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

๑)ล๑”

มาตรา ๔๕ วรรคสี่ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพ ได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

พิจารณาแล้วเห็นว่า การใช้อำนาจของรัฐจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของประชาชนโดยถือเสมือนว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของประชาชนเป็น สิ่งที่จะกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐอันมีผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของประชาชน นอกจากนี้ รัฐจะต้องกระทำหรือดำเนินการให้การรับรองเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่ รัฐธรรมนูญบัญญัติ การใช้สิทธิตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญมีหลายลักษณะ รวมทั้งสิทธิของบุคคล ที่จะฟ้องหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้น การกระทำตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญเช่นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในกรณีนี้เป็นการ ใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญรับรองซึ่งบุคคลทั่วไปสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้ หากถูกล่วงละเมิดจาก หน่วยงานของรัฐ แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

กรณีนี้ผู้ร้องกับพวกฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยต่อศาลปกครองเพื่อเรียกร้อง ค่าเสียหายซึ่งเกิดจากการทำละเมิดของผู้ถูกฟ้อง และขอให้ผู้ถูกฟ้องระงับการกระทำละเมิด รวมทั้ง ให้จัดการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในอำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ให้กลับคืนดังเดิม ศาลปกครองเห็นว่า กรณีนี้เป็นกรณีการฟ้องขอให้ใช้เงินตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ร้องกับพวกจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ผู้ร้องกับพวก ได้แย้งว่ามาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ เนื่องจากเป็น บทบัญญัติที่กำหนดขึ้น โดยเฉพาะทำให้ผู้ร้องจำต้องยอมรับการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจ

มาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันเนื่องมาจากคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ได้แก่

๑. คดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๒. คดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๔) ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ผู้ร้องกับพวกยื่นฟ้องคดีนี้อันเป็นคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อศาลปกครองโดยมีค่าขอให้ใช้เงินเป็นจำนวน ๑,๐๖๕,๗๗๘,๔๑๓ บาท จึงอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองบุคคลทั่วไปสามารถดำเนินการได้เมื่อตนได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง รวมทั้งการขอให้เพิกถอนการกระทำนั้น หรือขอให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน การดำเนินการพิจารณาคดีในศาลปกครองจะใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๕ ศาลปกครองจึงมีหน้าที่แสวงหาความจริง ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องนำสืบให้ศาลเชื่อ เพียงแต่มีหน้าที่สืบก่อนในเบื้องต้นเท่านั้น โดยศาลจะให้ฝ่ายปกครองส่งเอกสาร หลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการพิสูจน์ความจริงให้ศาลอันเป็นการลดภาระและอุปสรรคของบุคคลผู้ฟ้องคดี มิเช่นนั้นแล้วพยานหลักฐานบางอย่างประชาชนทั่วไปอาจไม่สามารถนำมาสืบได้ เพราะอยู่ในความครอบครองของฝ่ายปกครอง การพิจารณาในระบบนี้จึงทำให้บุคคลทั่วไปไม่อยู่ในฐานะที่เสียเปรียบฝ่ายปกครองที่มีอำนาจมากกว่า

การดำเนินคดีในศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะได้รับความสะดวกในกระบวนการพิจารณามากกว่าในศาลยุติธรรม เพราะภาระในการพิสูจน์มิได้ตกอยู่กับผู้ฟ้องคดีโดยตรงแต่ศาลเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการแสวงหาพยานหลักฐาน มีอำนาจฟังพยานหลักฐานอื่นนอกจากที่คู่กรณีนำเสนอรวมทั้งมีหน้าที่ค้นหาความจริงในคดีนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีความรับผิดชอบต่อพยานหลักฐานของตนน้อยกว่าการพิจารณาคดี

ในระบบกล่าวหา ดังนั้น หากให้มีการเรียกร้องให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินในศาลปกครอง โดยไม่ต้องมีการเสียดำเนินศาลก็อาจจะมีการนำความเท็จมาฟ้องคดีได้ง่าย เพราะภาระในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงมิได้ตกอยู่กับผู้ฟ้องคดีทำให้ไม่ต้องรับผิดชอบในคำฟ้องหรือในภาระการพิสูจน์ของตนมาก เป็นการสร้างความเดือดร้อนหรือเสียหายให้กับหน่วยงานที่ถูกฟ้องรวมทั้งศาลเองก็จะเสียเวลาแทนที่จะนำเวลาไปพิจารณาคดีที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจริง

เมื่อมีการพิพากษาคดีแล้วศาลปกครองต้องคืนค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนตามส่วนของการชนะคดี ตามมาตรา ๗๒ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แสดงให้เห็นว่า กฎหมายมิได้เอากการเสียดำเนินศาลมาเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการปิดกั้นการฟ้องคดีสำหรับผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจริง เพราะหากศาลพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีชนะคดีในคดีที่ผู้ฟ้องคดีนั้นต้องเสียดำเนินศาล ศาลก็จะคืนค่าธรรมเนียมให้ตามส่วน

ดังนั้น การที่กฎหมายบัญญัติให้เสียดำเนินศาลจึงไม่ใช่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด ทั้งยังเป็นประโยชน์กับรัฐและประชาชนทั่วไปในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อันเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้การยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองบรรลุผลสัมประสงค์ของการจัดตั้งศาลปกครอง ส่วนการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้กำหนดวิธีการเกี่ยวกับการขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถาไว้ก็ไม่ทำให้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด เพราะระบบการพิจารณาของศาลปกครองแตกต่างจากระบบการพิจารณาคดีแพ่งซึ่งเป็นเรื่องระหว่างเอกชนพิพาทกับเอกชนด้วยกันซึ่งคู่ความอาจมีฐานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกันจึงต้องมีบทบัญญัติการฟ้องคดีอย่างคนอนาถาไว้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

นายอภิรักษ์ จันทนกุลกะ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายอูระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๘๔/๒๕๔๘

วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลปกครองส่งคำโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดี ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๗/๒๕๔๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

ข้อเท็จจริงได้ความว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้ทำการผลิตพลังงานไฟฟ้าแล้วก่อให้เกิดฝุ่นแขวนลอยและสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และออกไซด์ของไนโตรเจน โดยไม่ควบคุมการฟุ้งกระจายของฝุ่นและสารดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นเหตุให้ผู้ร้องหายใจเอาฝุ่นแขวนลอยและสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และออกไซด์ของไนโตรเจนเข้าไปสะสมในร่างกายจนทำให้เกิดอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง รวมทั้งเป็นเหตุให้สัตว์เลี้ยงและพืชผลทางการเกษตรเสียหายเป็นจำนวนมาก อันเป็นการละเมิดต่อนายออน อู๋เงิน กับพวก รวม ๑๒๘ คน นายออน อู๋เงิน กับพวก รวม ๑๒๘ คน จึงได้ยื่นฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นเงินจำนวน ๑,๐๖๕,๗๗๘,๔๓๓ บาท และผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอฟ้องและดำเนินคดีอย่างคนอนาถาต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองเชียงใหม่) โดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดไว้ว่าให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท ไม่อาจนำหลักกฎหมายทั่วไปและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับหลักการดำเนินคดีอย่างคนอนาถามาใช้บังคับได้ จึงมีคำสั่งยกคำร้องขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถาและให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามจำนวนทุนทรัพย์ที่แต่ละคนเรียกร้องในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท



ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ บัญญัติให้การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น ๆ ให้ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลนั้น ทำให้ผู้ร้องซึ่งเป็นบุคคลยากจนที่ได้รับความเสียหายแต่ไม่มีเงินมาชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่สามารถฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนหรือร้องขอใช้สิทธิทางศาลปกครองได้ บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักความเสมอภาค และทำให้ศาลปกครองไม่สามารถรับคำร้องขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถาของผู้ร้องไว้พิจารณาได้ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ขอให้ศาลปกครองชั้นต้นรอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ศาลยังมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ร้องจึงมีฐานะเป็นเพียงผู้ยื่นคำฟ้อง ยังไม่ได้เป็นคู่กรณีตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และยังไม่เป็นคู่ความตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องของผู้ร้อง

ผู้ร้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำร้องขอให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ร้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นและพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลได้ลงทะเบียนคดีในสารบบความและออกใบรับให้แก่ผู้ร้อง คดีของผู้ร้องจึงอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ ๓๕ ประกอบกับข้อ ๓๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ร้องจึงเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นคู่ความตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนั้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว กำหนดให้เป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องส่งข้อโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย หากเป็นการให้อำนาจศาลใช้ดุลพินิจที่จะไม่รับข้อโต้แย้งไม่ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำร้องของผู้ร้อง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” และมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็น เช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” เมื่อศาลปกครองชั้นต้นใช้บทบัญญัติ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับแก่คดีนี้ โดยมีคำสั่งให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ จึงจะมี คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและผู้ร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ใช้บังคับมิได้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องซึ่งเป็นคู่กรณีในคดีนี้ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับแก่คดีนี้ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย และศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ไว้ ดังนั้น ศาลปกครอง ชั้นต้นจึงต้องรอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่ง ไม่รับคำร้องของผู้ร้องนั้นไม่ต้องด้วยกับความเห็นของศาลปกครองสูงสุด จึงให้รับคำร้องของผู้ร้องและ ไปให้ศาลปกครองชั้นต้นรอกการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว รวมทั้งส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องที่ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้พิจารณา

คดีมีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๖ “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๓๐ “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพ ได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๕ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร 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 หรือศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษอื่น”

มาตรา ๔๕ วรรคสี่ “การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) หรือ (๔) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท”

กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งบัญญัติถึงการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐว่า การใช้อำนาจต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้เป็นบทบัญญัติทั่วไปไม่บัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลใดที่จะร้องว่า มีบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัตินี้ได้ จึงไม่พิจารณาวินิจฉัย คงมีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ในชั้นยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องขอคำวินิจฉัยอย่างคนอนาถาโดยอ้างเหตุผลประกอบคำร้องว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๔ และระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องมิได้มีบทบัญญัติให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ จึงมีปัญหาว่า ในการฟ้องร้องและดำเนินคดีปกครอง ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๑๒๘ คน สามารถที่จะขอฟ้องและดำเนินคดีอย่างคนอนาถาได้หรือไม่

ผู้ฟ้องคดีได้เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลปกครองว่า ตามที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ภาค ๑ บททั่วไป ข้อ ๕ บัญญัติว่า

“วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบนี้

ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดเรื่องไว้โดยเฉพาะให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดบัญญัติให้นำมาใช้ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองสูงสุดมิได้กำหนดเรื่องไว้โดยเฉพาะนั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า หลักในเรื่องการขอฟ้องและดำเนินคดีอย่างคนอนาถาเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่สำคัญอันว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง กล่าวคือ หากพิจารณาวัตถุประสงค์และหลักการพื้นฐานในการจัดตั้งศาลปกครอง ก็เพื่อจะเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพและประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงหลักการพื้นฐานที่ไม่ต้องการให้มีกระบวนการพิจารณาคดีที่ยุ่งยากและไม่ต้องการให้ประชาชนต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงในการดำเนินคดี

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า หากข้อเท็จจริงจะฟังได้ว่า การขอฟ้องและดำเนินคดีอย่างคนอนาถาของประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อยู่ในหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองแล้ว กรณีจึงไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับกับคดีได้ จึงต้องอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่าเมื่อไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ให้วินิจฉัยคดีอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งและถ้าบทกฎหมายเช่นนั้น ก็ไม่มีด้วย ให้วินิจฉัยตามหลักกฎหมายทั่วไป

กรณีของจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ดังเช่นกรณีคดีตัวอย่างของคดีที่ศาลนี้ได้รับฟ้องและผู้ฟ้องคดีได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ซึ่งคดีดังกล่าวเป็นมูลคดีเดียวกันกับคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้หยิบยกจารีตประเพณีดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาและวินิจฉัยคำร้องขอฟ้องและดำเนินคดีอย่างคนอนาถาของผู้ฟ้องคดีต่อไป ถ้าไม่มีจารีตประเพณีเช่นนั้น ก็ขอให้ศาลวินิจฉัยคดีโดยอาศัยเทียบเคียงหากกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง คือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือตามหลักกฎหมายทั่วไป

ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขึ้นโดยเฉพาะทำให้ผู้ร้องจำต้องยอมรับการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเนื่องมาจากความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจ อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

พิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในคดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาค่าเงินได้ หรือที่เรียกว่าคดีมีทุนทรัพย์ ผู้ที่นำคดีมาสู่ศาลต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เงินค่าธรรมเนียมศาล คือ เงินที่ต้องชำระให้แก่ศาลในการฟ้องคดีดำเนินคดี หรือต่อสู้คดี เป็นเงินที่ผู้ที่มีคดีในโรงศาลให้เป็นค่าที่ต้องใช้บริการจากหน่วยราชการ มีลักษณะเป็นเงินภาษีอากรอย่างหนึ่ง แต่ในกรณีที่ขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถา หากเห็นว่าผู้ขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถาเป็นคนยากจนไม่มีเงินที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลได้ ศาลอาจสั่งให้ดำเนินคดีอย่างคนอนาถาได้ โดยได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ทั้งนี้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๕๕ สำหรับการดำเนินคดีในศาลปกครองนั้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ บัญญัติว่า การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่กรณีฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๔) ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง การดำเนินคดีในศาลปกครองนั้น โดยปกติผู้นำคดีมาสู่ศาลไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลมีเพียง ๒ กรณีเท่านั้น คือ กรณีที่ฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สิน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ที่บัญญัติแตกต่างไปจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพราะคดีปกครองเป็นคดีที่ใช้หลักกฎหมายมหาชนและใช้วิธีพิจารณาในระบบได้ส่วนแต่ในคดีแพ่งใช้หลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และใช้การพิจารณาในระบบกล่าวหา แตกต่างกันทั้งลักษณะของคดีและระบบการพิจารณาทางศาล ในคดีปกครองจึงไม่มีการบัญญัติเรื่องการดำเนินคดีอย่างคนอนาถาไว้และยังได้ความว่า ในชั้นพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ของคณะกรรมการวิสามัญฯ วุฒิสภาได้มีการพิจารณาเรื่องการดำเนินคดีอย่างคนอนาถาด้วย แต่เห็นว่า ในทางปฏิบัติไม่ค่อยได้ผล จึงไม่ได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หนึ่ง บทบัญญัติมาตรา ๔๕ วรรคสี่ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองก็ใช้บังคับกับบุคคล

ที่นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองอย่างเท่าเทียมกันไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ฯลฯ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แต่อย่างไร

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

นายอรรถ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ