

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

การเสียดำธรรมนิยมศาลจะเสียในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์แต่ไม่เกินสองแสนบาท ทุนทรัพย์ในคดีคือราคาทรัพย์สินที่เรียกคืน หรือที่เรียกให้ใช้ราคา ค่าเสียหาย ค่าสินไหมทดแทน โดยจะต้องชำระเป็นเงินสด หรือเช็ค ซึ่งธนาคารรับรอง คดีที่จะต้องเสียดำธรรมนิยมศาลนี้ หากผู้ฟ้องคดีหลายคน ร่วมกันยื่นคำฟ้องเป็นฉบับเดียวกัน แต่เป็นกรณีที่อาจแบ่งแยกได้ว่าทุนทรัพย์ของผู้ฟ้องคดี แต่ละคน เป็นจำนวนเท่าใด ก็ให้ผู้ฟ้องคดีแต่ละคนชำระค่าธรรมนิยมศาลตามส่วนของตนและค่าธรรมนิยมศาลนี้ เมื่อมีการพิพากษาคดีแล้ว ให้ศาลปกครองมีคำสั่งคืนค่าธรรมนิยมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ตามส่วนของการชนะคดี ทั้งนี้ ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๑ และมาตรา ๑๒ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ส่วนการฟ้องคดีที่ไม่ต้องเสียดำธรรมนิยมศาล 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 จึงอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะต้องเสียดำธรรมนิยมศาลการดำเนินคดีในศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะได้รับความสะดวกในกระบวนการพิจารณามากกว่าในศาลยุติธรรม เพราะภาระในการพิสูจน์มิได้ตกอยู่กับผู้ฟ้องคดีโดยตรง แต่ศาลเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการแสวงหา

พยานหลักฐาน มีอำนาจฟังพยานหลักฐานอื่นนอกจากที่คู่กรณีนำเสนอรวมทั้งมีหน้าที่ค้นหาความจริงในคดีนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีความรับผิดชอบต่อพยานหลักฐานของตนน้อยกว่าการพิจารณาคดีในระบบกล่าวหาในศาลยุติธรรม ดังนั้น หากให้มีการเรียกร้องให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือเรียกค่าเสียหายค่าสินไหมทดแทน ในศาลปกครองโดยไม่ต้องมีการเสียดำเนินการเสียค่าธรรมเนียมศาลก็อาจจะมีกรณีที่ไม่เป็นสาระมาฟ้องคดีได้ เพราะภาระในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงมิได้ตกอยู่กับผู้ฟ้องคดีทำให้ไม่ต้องรับผิดชอบต่อคำฟ้องหรือในภาระการพิสูจน์ของตนมาก เป็นการสร้างความเดือดร้อนหรือเสียหายให้กับหน่วยงานที่ถูกฟ้องรวมทั้งศาลเองก็จะเสียเวลาแทนที่จะนำเวลาไปพิจารณาคดีที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจริง

จึงเห็นว่า การที่กฎหมายบัญญัติให้เสียดำเนินการเสียค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้องคดีปกครองบางประเภทจึงไม่ใช่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด ทั้งยังเป็นประโยชน์กับรัฐและประชาชนทั่วไปในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองอันเป็นมาตรการที่จำเป็น เพื่อให้การยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองบรรลุผลสัมประสงค์ของการก่อตั้งศาลปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรที่จะตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานของรัฐและปกป้องคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและระบบที่ใช้ในการพิจารณายังทำให้ประชาชนและรัฐมีฐานะเท่าเทียมกันเมื่อเกิดข้อพิพาทและเป็นคดีมาสู่ศาลปกครองโดยพยายามจะลดความยุ่งยากและซับซ้อนในการดำเนินคดีซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน หากไม่มีกฎหมายบัญญัติให้เสียดำเนินการเสียค่าธรรมเนียมศาลก็อาจมีการนำเอาเรื่องที่ไม่เป็นสาระมาฟ้องคดีต่อศาลรวมถึงอาจมีการแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบจากกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองซึ่งจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ถูกฟ้องได้อันผิดไปจากวัตถุประสงค์ในการตั้งศาลปกครอง

ส่วนการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มิได้กำหนดวิธีการเกี่ยวกับการขอฟ้องคดีอนาถาไว้ก็ไม่ทำให้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ 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