

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 พ.ศ. ๒๕๔๒ และยังไม่เป็นคู่ความตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ผู้ร้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุดขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองสูงสุด ให้รับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณา โดยเห็นว่าเมื่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองเชียงใหม่) ใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับแก่คดีนี้ โดยมีคำสั่งให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ จึงจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และผู้ร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ใช้บังคับไม่ได้ ผู้ร้องจึงเป็นคู่กรณีในคดีตามข้อโต้แย้งนั้น ให้ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองเชียงใหม่) รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้พิจารณาตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๒ และรับไว้พิจารณา วินิจฉัย

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