

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 รวมทั้งเป็นเหตุให้สัตว์เลี้ยงและพืชผลทางการเกษตรเสียหายเป็นจำนวนมากจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเงิน 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 “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม 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 คู่กรณีจะดำเนินการตั้งปวงด้วยตนเองหรือจะมอบอำนาจ 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 ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(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 ฐานะของเศรษฐกิจหรือสังคม 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