

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 พินิจ 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