

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงวิชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๘๔/๒๕๔๘

วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขคำที่ ๑๘๗/๒๕๔๖ ของศาลปกครอง
เชียงใหม่ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดี (นายอน อุเงิน กับพวก รวม ๑๒๘ คน) ในคดี
หมายเลขคำที่ ๑๘๗/๒๕๔๖ ของศาลปกครองเชียงใหม่ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ
วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ 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. ๒๕๔๒ 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 และศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มีคำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้นเมื่อศาลปกครองสูงสุดได้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ 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 ข่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

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 โจทก์ ขอในศาลชั้นต้นและได้รับอนุญาต ต่อมาโจทก์แพ้คดีในศาลชั้นต้น โจทก์อุทธรณ์ก็ต้องขอดำเนินคดี อย่างคนอนาถาใหม่ ในชั้นฎีกาก็ต้องขอใหม่เช่นเดียวกัน กรณีผู้อุทธรณ์หรือฎีกาซึ่งได้รับอนุญาต ให้อุทธรณ์หรือฎีกาอย่างคนอนาถา นอกจากได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลแล้ว ยังได้รับ ยกเว้นเงินวางศาล ตามมาตรา ๒๒๕ ด้วย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้บัญญัติกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินคดี อย่างคนอนาถาไว้ในหมวด ๓ ว่าด้วยค่าฤชาธรรมเนียมตั้งแต่มาตรา ๑๔๕ ถึงมาตรา ๑๖๐ ซึ่งอาจกำหนด ขึ้นตอนโดยสรุปของการดำเนินคดีอย่างคนอนาถาได้ดังนี้

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 หรือคำให้การกรณีที่คู่ความได้ดำเนินคดีโดยเสียดำเนินการศาลไปแล้ว 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 ผู้ขอจะต้องสาบานตัวให้คำชี้แจงว่าตนไม่มีทรัพย์สินพอจะเสียดำค่าธรรมเนียมศาลด้วย

(๓) กรณีนิติบุคคล ผู้แทนนิติบุคคลเป็นผู้สาบาน

ง. ศาลตรวจคำขอและคำฟ้อง ถ้าเห็นว่าถูกต้องสมควรก็จะรับไว้ ศาลจะไม่สั่งรับคำฟ้อง คำฟ้องอุทธรณ์ คำฟ้องฎีกา คำร้องสอด หรือคำให้การ เพราะในชั้นนี้ต้องไต่สวนคำขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถาก่อน

จ. การส่งสำเนาคำขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถา ตามมาตรา ๑๕๖ เมื่อโจทก์ยื่นคำร้องขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถา และเจ้าพนักงานศาลจดถ้อยคำสาบานของโจทก์แล้ว ศาลจะจัดส่งถ้อยคำสาบานพร้อมด้วยสำเนาคำขอฟ้องรวมทั้งคำฟ้องไปให้จำเลย เมื่อศาลได้ฟังโจทก์จำเลยและทำการไต่สวนแล้วศาลจึงจะตั้งคำขอนั้น

๔. การไต่สวนคำขอ

วิธีไต่สวน ปกติก่อนศาลจะมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถา ไม่ว่าจะคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งจะคัดค้านหรือไม่ 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

คดีจึงมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า 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 โดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติอันเป็นบทบัญญัติที่เป็นไปตามปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน 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 “รัฐภาคีแห่งกติกานี้จะต้องเคารพและให้ความเชื่อมั่นแก่ประชาชนของตนไม่ว่าที่อยู่ภายใต้อาณาจักรหรืออยู่ภายใต้อำนาจแห่งรัฐในสิทธิที่พึงปวงที่ได้รับรองไว้ในกติกานี้โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติอย่างใด 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 ประเทศไทยจึงต้องดำเนินการเพื่อนุ้ตรการให้เป็นไปตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (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) ในคำปรารภหรืออารัมภบทของปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติระบุไว้ 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