

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๘๔/๒๕๔๘

วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๗/๒๕๔๖ ของศาลปกครอง
เชียงใหม่ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณี
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

สรุปข้อเท็จจริง

๑. นายอน อุเงิน กับพวก รวม ๑๒๘ คน (โดยนายธีระศักดิ์ ชีขุนทด ผู้รับมอบอำนาจ
ให้ฟ้องคดี) ผู้ร้อง ได้ยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งกระทำละเมิดต่อผู้ร้อง เนื่องจาก
การผลิตพลังงานไฟฟ้าทำให้เกิดฝุ่นแขวนลอยและสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และออกไซด์ของไนโตรเจน
โดยไม่ควบคุมการฟุ้งกระจายของฝุ่นและสารดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนด เป็นเหตุให้ผู้ร้องกับพวก
เกิดอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง รวมทั้งเป็นเหตุให้สัตว์เลี้ยงและพืชผลทางการเกษตรเสียหายเป็นจำนวนมาก จึงนำคดี
มาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเงิน ๑,๐๖๕,๗๗๘,๔๓๓ บาท
และผู้ฟ้องได้ยื่นคำร้องขอฟ้องและดำเนินคดีอย่างคนอนาถาต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครอง
เชียงใหม่) โดยขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง
อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓)
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมาตรา ๔๕ วรรคสี่
แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองของค่าของทุนทรัพย์
แต่ไม่เกินสองแสนบาทและไม่อาจนำหลักกฎหมายทั่วไปและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
เกี่ยวกับหลักการดำเนินคดีอย่างคนอนาถามาใช้บังคับได้ จึงมีคำสั่งยกคำร้องขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถา
และให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาล

๒. ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ บัญญัติให้ต้องเสียดำธรรมนิยมศาล ทำให้ผู้ร้องซึ่งเป็นบุคคลยากจนไม่มีเงินชำระค่าธรรมนิยมศาล ไม่สามารถฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนหรือร้องขอใช้สิทธิทางศาลปกครองได้ บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักความเสมอภาค จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้นรอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่าคดีนี้ศาลยังมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ร้องยังไม่ได้เป็นคู่กรณีตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และยังไม่เป็นคู่ความตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องดังกล่าวของผู้ร้อง

๓. ผู้ร้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่รับคำร้องโดยให้เหตุผลว่า เมื่อผู้ร้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นและพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลได้ลงทะเบียนคดีในสารบบความและออกใบรับให้แก่ผู้ร้องคดีของผู้ร้องจึงอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ ๓๕ ประกอบกับข้อ ๓๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ร้องจึงเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นคู่ความตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำร้องของผู้ร้อง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

๔. ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อศาลปกครองชั้นต้นใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับแก่คดีนี้ โดยมีคำสั่งให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมนิยมศาลตามที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ จึงจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และผู้ร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องซึ่งเป็นคู่กรณีในคดีนี้ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับแก่คดีนี้ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ ดังนั้น ศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องรอกการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ จึงให้รับคำร้องของผู้ร้องและให้ศาลปกครองชั้นต้นรอกการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว

ข้อกฎหมาย**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐**

มาตรา ๖ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับ 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 ๖๒ “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๒๖๔ “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น 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 และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

ฯลฯ

มาตรา ๕ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น”

มาตรา ๔๕ “คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี

(๑) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี

(๒) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

(๓) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำความผิดกล่าว

(๔) คำขอของผู้ฟ้องคดี

(๕) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ฟ้องคดีมาด้วย

คำฟ้องใดมีรายการไม่ครบตามวรรคหนึ่ง หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ ให้สำนักงานศาลปกครองให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้อง ในการนี้ให้ถือวันที่ยื่นฟ้องครั้งแรกเป็นหลักในการนับอายุความ

ในกรณีที่มีผู้ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองหลายคนในเหตุเดียวกัน บุคคลเหล่านั้นอาจยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียว โดยจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนใดเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดีต่อไปก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ให้ถือว่ากรกระทำของผู้แทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนการพิจารณาผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคน

การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา คู่กรณีจะดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเองหรือจะมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่น ซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดเพื่อฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนได้”

มาตรา ๗๒ “ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑)

(๒) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการโดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๔) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(๕) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในการมีค่าบังคับตามวรรคหนึ่ง (๑) ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการการเพิกถอนกฎนั้น

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งให้ผู้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา ถ้าผู้นั้นไม่ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้

ในกรณีที่ศาลปกครองมีอำนาจบังคับตามวรรคหนึ่ง (๕) หรือตามวรรคสี่ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิพากษาคดี ให้ศาลปกครองมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามส่วนของการชนะคดี”

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๕ “วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบได้สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบนี้

ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

ข้อ ๓๔ “คำฟ้องที่ขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์โดยให้ชำระเป็นเงินสดหรือเช็คซึ่งธนาคารรับรอง และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลออกไปรับให้

ในกรณีตามวรรคหนึ่งที่ผู้ฟ้องคดีหลายคนร่วมกันยื่นคำฟ้องเป็นฉบับเดียวกัน หากเป็นกรณีที่อาจแบ่งแยกได้ว่าทุนทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีแต่ละคนเป็นจำนวนเท่าใด ให้ผู้ฟ้องคดีแต่ละคนชำระค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของตน

ในการคำนวณทุนทรัพย์ ถ้าทุนทรัพย์ไม่ถึงหนึ่งร้อยบาทให้นับเป็นหนึ่งร้อยบาทเศษของหนึ่งร้อยบาท ถ้าถึงห้าสิบบาทให้นับเป็นหนึ่งร้อยบาท ถ้าต่ำกว่าห้าสิบบาท ให้ปัดทิ้ง

เมื่อได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลแล้ว ถ้าทุนทรัพย์แห่งคำฟ้องเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะโดยการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมหรือโดยประการอื่น ให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลเพิ่มภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาลภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา”

ระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายปกครองว่าด้วยการเงินและการเก็บรักษาเงิน ค่าธรรมเนียมเงินค่าปรับ และเงินกลาง พ.ศ. ๒๕๔๔

ข้อ ๓ “ในระเบียบนี้

.....ฯลฯ.....

“เงินค่าธรรมเนียม” หมายความว่า เงินค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้องคดีหรือการอุทธรณ์ หรือเงินค่าธรรมเนียมในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล

.....ฯลฯ.....

มีประเด็นต้องวินิจฉัยเบื้องต้นว่า กรณีตามคำร้องเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีที่ศาลจะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

๑. มีการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งกฎหมายในที่นี้หมายถึงกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ

๒. บทบัญญัติกฎหมายที่โต้แย้งว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ในกรณีนี้ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ก่อนจึงจะมีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ร้องไว้พิจารณา ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้บังคับแก่คดี จึงสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นรับคำร้องของผู้ร้อง และรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว รวมทั้งให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

๓. เป็นเรื่องที่ศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้ง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ คำว่าคู่กรณี หมายถึง ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี ส่วนคำว่าคู่ความ ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๑ (๑๑) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หมายความว่า บุคคลผู้ยื่นคำฟ้อง หรือถูกฟ้องต่อศาล และเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณาให้รวมถึงบุคคลผู้มีสิทธิกระทำการแทนบุคคลนั้น ๆ ตามกฎหมายหรือในฐานะทนายความ นอกจากนั้น ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ คู่ความ หมายถึง บุคคลผู้ยื่นคำฟ้อง หรือถูกฟ้องต่อศาล และหมายความรวมถึงบุคคลผู้มีสิทธิกระทำการแทนบุคคลนั้น ๆ ตามกฎหมายหรือในฐานะทนายความ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หรือคู่กรณีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมีความหมายเดียวกับคำว่า คู่ความผู้ยื่นคำฟ้องหรือถูกฟ้องต่อศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๔. บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่โต้แย้งนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖ กรณีนี้ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขึ้นโดยเฉพาะทำให้ผู้ร้องจำต้องยอมรับการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเนื่องมาจากความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจอันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ จึงเป็นการโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ซึ่งเป็นบทบัญญัติของกฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๕. การโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยในกรณีดังกล่าว แต่อย่างไร

พิเคราะห์จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

คำวินิจฉัย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องมาจากคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) หรือ (๔) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๔) บัญญัติว่า

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

พิจารณแล้วเห็นว่า ค่าธรรมเนียมศาลหรือค่าขึ้นศาลเป็นรายได้แผ่นดินทำนองเดียวกับภาษีอากรที่รัฐเรียกเก็บจากผู้ฟ้องคดีต่อศาลซึ่งจะเก็บจากการฟ้องคดีแพ่ง คดีล้มละลาย คดีทรัพย์สินทางปัญญา ส่วนในคดีอาญาและคดีแรงงาน ไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียมศาล การฟ้องคดีอาญาเป็นการฟ้องขอให้ลงโทษ ผู้ทำผิดกฎหมายโดยปกติไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่เป็นกรณีและผู้เสียหายฟ้องให้คืน หรือใช้ราคาทรัพย์สิน หรือใช้ค่าทดแทนพร้อมกับคำฟ้องคดีอาญา หรือเป็นการฟ้องคดีแพ่งโดยลำพัง แต่ในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ หากมีคำร้องให้คืนหรือใช้ราคาทรัพย์สินไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม เพราะเป็นนโยบายของรัฐที่จะลงโทษผู้กระทำผิดกฎหมาย ส่วนคดีแรงงาน ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใช้แรงงาน ซึ่งค่อนข้างมีฐานะยากจน รัฐจึงมีนโยบายไม่เก็บค่าธรรมเนียมศาล เหตุผลที่ต้องกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีเสียค่าธรรมเนียมศาล เพื่อป้องกันการนำคดีมาฟ้องศาลโดยไม่จำเป็น หรือไม่มีเหตุอันสมควรและไม่ต้องทำให้ศาลต้องรับภาระพิพากษาคดีโดยไม่มีเหตุอันสมควร แต่ก็มีกรณียกเว้นไม่เก็บค่าธรรมเนียมศาลจากผู้ฟ้องคดีแพ่งที่เป็นคนยากจน เรียกว่าการฟ้องคดีอย่างคนอนาถาเพื่อไม่ต้องทำให้ประชาชนผู้ยากจนเสียสิทธิในการนำคดีแพ่งขึ้นสู่ศาล

การที่ต้องเก็บค่าขึ้นศาล เนื่องจากเป็นเรื่องที่ประชาชนใช้บริการจากรัฐในการระงับข้อพิพาท เป็นกรณีที่ศาลซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐพิจารณาตัดสินข้อพิพาทของราษฎร ส่งผลให้คู่ความที่ชนะคดีได้รับประโยชน์ในทางทรัพย์สินจากการตัดสินคดีโดยรัฐ รัฐจึงเก็บค่าขึ้นศาลจากการนำคดีมาฟ้องต่อศาล เรียกว่าค่าธรรมเนียมศาล ซึ่งค่าธรรมเนียมศาลจะเก็บจากการฟ้องคดีแพ่ง คดีทรัพย์สินทางปัญญา คดีล้มละลาย แต่จะไม่เก็บในการฟ้องคดีอาญาและคดีแรงงาน

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการฟ้องคดีแพ่งและคดีอาญาก็คือ เป็นคดีที่มีลักษณะเป็นการพิพาทระหว่างราษฎรกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีการกล่าวหาว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำ โดยไม่มีอำนาจ กระทำนอกเหนืออำนาจ กระทำการโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอน โดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ หรือเป็นคดีเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

การฟ้องคดีปกครองมีมูลเหตุมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ ทำผิดกฎหมาย หรือ ละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดอันเป็นการสร้างความเดือดร้อนต่อประชาชน การเก็บค่าธรรมเนียมศาล ในเรื่องดังกล่าวจึงไม่มีเหตุผลที่จะทำได้ เพราะหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับเงินเดือน และค่าตอบแทนจากภาษีอากรของราษฎรมีภาระหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎร แต่กลับไม่ทำหน้าที่ดังกล่าว จนราษฎรต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลเพิกถอนคำสั่ง กฎ หรือ การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐที่ผิดกฎหมาย

การที่กฎหมายยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในคดีปกครอง เนื่องจาก

๑. คดีปกครองไม่ใช่คดีที่พิพาทกันระหว่างราษฎรด้วยกันเอง แต่เป็นคดีที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่ทำให้ประชาชนได้รับความเสียหาย ส่วนใหญ่เป็นคดีที่พิพาทกันระหว่างราษฎรกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการในอำนาจหน้าที่

๒. การที่รัฐให้ราษฎรฟ้องคดีปกครองโดยไม่เสียค่าธรรมเนียมศาล เพื่อประสงค์ไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐทำผิดกฎหมาย หรือใช้กฎหมายที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชน

๓. เป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่จะต้องแก้ไข เพิกถอน คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่ผิดกฎหมาย

๔. เพื่อให้ราษฎรช่วยตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

๕. เป็นการรับรองสิทธิของประชาชนในการฟ้องหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

อย่างไรก็ดี แม้โดยหลักการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล แต่ก็มีบางกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เสียค่าธรรมเนียมศาลคือกรณีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ได้แก่

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

เหตุผลที่ทั้งสองกรณีต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เนื่องจากกรณีพิพาทเกี่ยวกับการทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง มีลักษณะทำนองเดียวกับการฟ้องคดีแพ่งในคดีละเมิด หรือการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่งซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้เสียค่าขึ้นศาล เพราะถือเป็นคดีมีทุนทรัพย์ ซึ่งผู้ที่นำคดีดังกล่าวขึ้นสู่ศาลหากศาลพิพากษาให้ชนะคดีได้ก็จะได้รับชำระค่าสินไหมทดแทนหรือได้รับชำระหนี้จากคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง จึงควรต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล

ปกติการฟ้องคดีมีทุนทรัพย์ การคิดค่าขึ้นศาล ถือตามราคาทุนทรัพย์ที่พิพาท หรือทุนทรัพย์ในคดี เช่นในคดีละเมิดที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องให้ชำระค่าสินไหมทดแทน จำนวนเงินที่ฟ้องให้คู่กรณีใช้ค่าสินไหมทดแทน ถือเป็นจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาท ซึ่งต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท

ส่วนกรณีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๕ (๑) (๒) (๕) และ (๖) อาจเทียบได้กับคดีที่มีคำขอให้ปลดปล่อยทุกซ์อันไม่อาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ หรือเรียกว่าคดีไม่มีทุนทรัพย์ คือคดีที่ไม่ได้ตั้งข้อเรียกร้องเป็นจำนวนเงิน แต่เป็นการขอให้ศาลบังคับให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งกระทำการละเว้นกระทำการ หรือขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนกฎหรือการกระทำที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย หรือการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงการขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนการกระทำของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะที่สร้างขึ้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระแก่ประชาชนเกินควร หรือให้เพิกถอนการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การกำหนดให้เสียค่าธรรมเนียมศาล มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

๑. การฟ้องคดีแพ่งต้องเสียค่าขึ้นศาลหรือค่าธรรมเนียมศาล ยกเว้นการฟ้องคดีอย่างคนอนาถา
๒. การฟ้องคดีอาญาไม่เสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่กรณีผู้เสียหายฟ้องให้คืนหรือใช้ราคาทรัพย์สินหรือใช้ค่าทดแทน
๓. การฟ้องคดีแรงงานไม่เสียค่าธรรมเนียมศาล
๔. การฟ้องคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ เสียค่าธรรมเนียมศาลในส่วนคดีแพ่ง
๕. การฟ้องคดีล้มละลายเสียค่าธรรมเนียมศาล
๖. การฟ้องคดีปกครองไม่เสียค่าธรรมเนียมศาล ยกเว้นกรณีการฟ้องคดีละเมิดทางปกครองและการฟ้องโดยอาศัยเหตุสัญญาทางปกครอง

การกำหนดให้ผู้นำคดีมาฟ้องต่อศาลต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เป็นไปตามลักษณะของคดีและนโยบายของรัฐในการจัดเก็บภาษี เช่น การฟ้องคดีแพ่งต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลเพราะเป็นการให้บริการระดับข้อพิพาทของราษฎรโดยองค์กรของรัฐ เช่นเดียวกับการฟ้องคดีล้มละลายและคดีทรัพย์สินทางปัญญา และการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งคดีดังกล่าวส่วนมากเป็นคดีมีทุนทรัพย์

ส่วนการฟ้องคดีอาญาไม่ต้องเสียค่าขึ้นศาล เพราะเป็นการฟ้องเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดกฎหมายมาลงโทษ การฟ้องคดีแรงงานไม่เสียค่าขึ้นศาลเพราะผู้ใช้แรงงานมีฐานะยากจน รัฐจึงยกเว้นไม่เก็บค่าขึ้นศาล และเป็นการสนับสนุนการนำข้อพิพาทแรงงานมาให้ศาลเป็นผู้ชี้ขาด

ส่วนการฟ้องคดีปกครองโดยปกติไม่เสียค่าขึ้นศาล เพราะเป็นการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่ง ฎุกระเบียบ หรือการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนการฟ้องคดีปกครองกรณีละเมิดและสัญญาทางปกครองเป็นคดีมีทุนทรัพย์ จึงต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า

“การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน
ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

การจัดเก็บค่าธรรมเนียมศาล เป็นไปตามประเภทของคดีและนโยบายของรัฐในการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นรายได้แผ่นดินที่รัฐจัดเก็บเพื่อนำมาใช้บริหารประเทศ ค่าธรรมเนียมเป็นอากรประเภทหนึ่งที่รัฐเรียกเก็บจากผู้มาใช้บริการของรัฐ การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ยกเว้นให้ผู้ฟ้องคดีปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลเพราะโดยสภาพของคดีปกครองเป็นการฟ้อง

เพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่ง หรือการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงการใช้ดุลพินิจทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งโดยลักษณะของคดีเป็นคดีไม่มีทุนทรัพย์ ยกเว้นการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและการฟ้องคดีละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

ประกอบเป็นนโยบายของรัฐที่เปิดโอกาสให้ประชาชนฟ้องหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ทำผิดกฎหมาย หรือออกกฎ คำสั่ง หรือใช้ดุลพินิจที่มีชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ที่บัญญัติว่า

“มาตรา ๖๒ สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

การงดเว้นไม่เก็บค่าธรรมเนียมในการฟ้องคดีปกครองในบางกรณี เพราะเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะปกป้องรักษาสิทธิของประชาชนไม่ให้ถูกละเมิดเพราะการกระทำจากหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนคดีปกครองที่รัฐเก็บค่าธรรมเนียมศาล เพราะเป็นคดีที่มีทุนทรัพย์จึงต้องเก็บค่าธรรมเนียมศาลเช่นเดียวกับการฟ้องคดีแพ่งทั่วไป โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดค่าขึ้นศาล (เสียในเวลายื่นคำฟ้อง) ไว้ในตารางท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนี้

“(๑) คดีที่มีคำขอให้ปลดปล่อยทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ ให้คิดค่าขึ้นศาลตามทุนทรัพย์ดังต่อไปนี้

(ก) คำฟ้องนอกจากที่ระบุไว้ใน (ข) และ (ค) ต่อไปนี้ ให้เรียกโดยอัตราสองบาทห้าสิบบาทต่อทุกหนึ่งร้อยบาทแต่ไม่ให้เกินสองแสนบาท

(ข) คำฟ้องขอให้ศาลบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการตามมาตรา ๒๒๑ ให้เรียกโดยอัตราหนึ่งบาทต่อทุกหนึ่งร้อยบาท ตามจำนวนที่อนุญาโตตุลาการกำหนดไว้ในคำชี้ขาดแต่ไม่ให้เกินแปดหมื่นบาท

(ค) คำฟ้องขอให้บังคับจำนอง หรือบังคับเอาทรัพย์สินจำนองหลุด ให้เรียกโดยอัตราหนึ่งบาทต่อทุกหนึ่งร้อยบาท ตามจำนวนหนี้ที่เรียกร้อง แต่ไม่ให้เกินหนึ่งแสนบาทต่อเมื่อจำเลยให้การต่อสู้คดีจึงให้เรียกโดยอัตราตาม (ก)

ในการคำนวณ ถ้าทุนทรัพย์ไม่ถึงหนึ่งร้อยบาท ให้นับเป็นหนึ่งร้อยบาท เศษของหนึ่งร้อยบาท ถ้าถึงห้าสิบบาทให้นับเป็นหนึ่งร้อยบาท ถ้าต่ำกว่าห้าสิบบาท ให้ปัดทิ้ง”

การเก็บค่าธรรมเนียมศาลในคดีปกครองโดยรัฐได้คำนึงถึงความเสมอภาคในกฎหมายและการไม่เลือกปฏิบัติ เพราะแม้รัฐจะยกเว้นไม่เก็บค่าธรรมเนียมในการฟ้องคดีปกครอง เพื่ออำนวยความสะดวกและให้สิทธิแก่ราษฎรในการฟ้องหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ แต่ก็ได้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมศาลในคดีที่มีทุนทรัพย์ กรณีการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายเช่นเดียวกับการฟ้องคดีแพ่งทั่วไป และมีใช่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ฯลฯ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ วรรคสาม และเมื่อการจัดเก็บค่าธรรมเนียมศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ คำนึงถึงหลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แล้วจึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรของรัฐใช้อำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมายกำหนดค่าธรรมเนียมศาลที่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว

ด้วยเหตุผลข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ แต่ประการใด

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ