

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๘๔/๒๕๔๗

วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๗

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองสูงสุดได้ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๗/๒๕๔๖ ของศาลปกครองเชียงใหม่ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ในประเด็นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ ดังนี้

๑. นายอน อุเงิน กับพวก ๑๒๘ คน (โดยนายธีระศักดิ์ ชีขุนทด ผู้รับมอบอำนาจให้ฟ้องคดี) ผู้ร้อง ได้ยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยว่า ได้กระทำละเมิดต่อผู้ร้องด้วยการผลิตพลังงานไฟฟ้าแล้วก่อให้เกิดฝุ่นแขวนลอยและสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และออกไซด์ของไนโตรเจน โดยไม่ควบคุมการฟุ้งกระจายของฝุ่นและสารดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนด เป็นเหตุให้ผู้ร้องหายใจเอาฝุ่นแขวนลอยและสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และออกไซด์ของไนโตรเจนเข้าไปสะสมในร่างกาย จนทำให้เกิดอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง รวมทั้งเป็นเหตุให้สัตว์เลี้ยงและพืชผลทางการเกษตรเสียหายเป็นจำนวนมากจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเชียงใหม่ ขอให้มีการพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเงิน ๑,๐๖๕,๗๗๘,๔๓๓ บาท และผู้ร้องได้ยื่นคำร้องขอฟ้องและดำเนินคดีอย่างคนอนาถาต่อศาลปกครองเชียงใหม่ ขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

ศาลปกครองเชียงใหม่พิจารณาคำร้องฟ้องคดีอย่างคนอนาถาของผู้ร้องแล้วเห็นว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดไว้ชัดแจ้งโดยเฉพาะว่า ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจух้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาทไม่อาจนำหลักกฎหมายทั่วไปและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับ

หลักการดำเนินคดีอย่างคนอนาถามาใช้บังคับได้ จึงมีคำสั่งยกคำร้องขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถาและให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามจำนวนทุนทรัพย์ที่แต่ละคนเรียกร้องในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์แต่ไม่เกินสองแสนบาท

๒. ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลปกครองเชียงใหม่ว่า การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ บัญญัติให้การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ต้องเสียค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาทนั้น ทำให้ผู้ร้องซึ่งเป็นบุคคลยากจนที่ได้รับความเสียหาย แต่ไม่มีเงินมาชำระค่าธรรมเนียมศาล ไม่สามารถฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนหรือร้องขอใช้สิทธิทางศาลปกครองได้ บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักความเสมอภาค และทำให้ศาลปกครองไม่สามารถรับคำร้องขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถาของผู้ร้องไว้พิจารณาได้ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ร้องขอให้ศาลปกครองเชียงใหม่หรือการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ศาลยังมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ร้องจึงมีฐานะเป็นเพียงผู้ยื่นคำฟ้อง ยังไม่ได้เป็นคู่กรณีตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และยังไม่เป็นคู่ความตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้อง

๓. ผู้ร้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำร้องขอให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อศาลปกครองสูงสุด

๔. ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อศาลปกครองชั้นต้นใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับแก่คดีนี้โดยมีคำสั่งให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ จึงจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และผู้ร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ของ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ใช้บังคับมิได้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องซึ่งเป็นคู่กรณีในคดีนี้ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวที่ศาลใช้บังคับแก่คดีนี้ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ไว้ ดังนั้น ศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำร้องของผู้ร้องนั้นไม่ต้องด้วยกับความเห็นของศาลปกครองสูงสุด จึงให้รับคำร้องของผู้ร้องและให้ศาลปกครองชั้นต้นรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว รวมทั้งส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ได้พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นในเบื้องต้นว่า ผู้ร้องมีสิทธิให้ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางราชการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

เห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องที่ศาลปกครองสูงสุดส่งความเห็นของคู่ความ ซึ่งโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นกรณีที่ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ร้องมีสิทธิให้ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งได้และศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้

ประเด็นหลักตามคำร้องที่ต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ หรือไม่ เห็นว่า ค่าธรรมเนียมศาลหรือค่าขึ้นศาลเป็นภาษีอากรประเภทหนึ่งที่รัฐเรียกเก็บจากผู้ฟ้องคดีต่อศาลในคดีแพ่ง คดีล้มละลาย คดีทรัพย์สินทางปัญญา และคดีปกครอง ส่วนในคดีอาญา และคดีแรงงานไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียมศาล เพราะการฟ้องคดีอาญาเป็นการฟ้องขอให้ลงโทษจำเลย ผู้กระทำผิดกฎหมาย เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องให้คืนหรือใช้ราคาทรัพย์สินหรือใช้ค่าทดแทนมาจากผู้ฟ้องคดีอาญา หรือเป็นการฟ้องคดีแพ่งโดยลำพัง จึงต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล แต่ในคดีอาญา

ที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ หากมีคำร้องให้คืนหรือใช้ราคาทรัพย์สิน ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เพราะเป็นนโยบายของรัฐที่จะลงโทษผู้กระทำผิดกฎหมาย ส่วนคดีแรงงาน ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใช้แรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่มีฐานะยากจนรัฐจึงมีนโยบายไม่เก็บค่าธรรมเนียมศาล เหตุผลที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีเสียค่าธรรมเนียมศาลเพื่อป้องกันการนำคดีมาฟ้องศาลโดยไม่จำเป็นหรือไม่มีเหตุอันสมควร แต่มีข้อยกเว้นไม่เก็บค่าธรรมเนียมศาลจากผู้ฟ้องคดีแพ่งที่เป็นคนยากจนเรียกว่าการฟ้องคดีอนาถา ซึ่งต้องขออนุญาตศาล และศาลจะอนุญาตให้งดเสียค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนตามกฎหมายก็ได้

ส่วนการฟ้องคดีปกครองโดยปกติไม่เสียค่าธรรมเนียมศาล เพราะเป็นการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่ง กฎ ระเบียบ หรือการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนการฟ้องคดีปกครองกรณีละเมิดและผิดสัญญาทางปกครองเป็นคดีมีทุนทรัพย์ จึงต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมีปัญหว่า การที่มาตรา ๔๕ วรรคสี่ บัญญัติให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในคดีละเมิดและผิดสัญญาทางปกครองในอัตราทำนองเดียวกับคดีแพ่ง โดยไม่มีข้อยกเว้นหรือลดหย่อนสำหรับผู้ฟ้องคดีเป็นคนยากจน หรือไม่มีการฟ้องคดีอนาถาทำให้คนยากจนไม่สามารถฟ้องคดีได้ เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

ได้พิจารณาแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏตามรายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. วุฒิสภาครั้งที่ ๑๕ วันพฤหัสบดีที่ ๒๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๒ ในการพิจารณาร่างมาตรา ๔๕ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกำหนดให้มีการเรียกค่าธรรมเนียมศาลให้สอดคล้องกับคดีแพ่ง ส่วนในเรื่องการดำเนินคดีอนาถามีการพูดถึงว่า ระบบการดำเนินคดีอนาถาในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากคดีแพ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการฟ้องคดีอนาถาซึ่งเป็นเรื่องระหว่างเอกชนด้วยกันเอง และมีฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ต่างกับคู่ความในศาลปกครองเป็นเรื่องระหว่างเอกชนกับรัฐซึ่งมีฐานะเท่าเทียมกัน การฟ้องคดีปกครองต้องเป็นไปโดยง่าย โดยทั่วไปไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ยกเว้นบางกรณีได้แก่คดีละเมิดและผิดสัญญาทางปกครอง และขณะนี้รัฐสภากำลังพิจารณากฎหมายใหม่ คือ ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

ร่างกฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีอาญาสำหรับคดีปกครองได้ทำนองเดียวกับคดีแพ่งซึ่งผู้ร้องจะมีสิทธิตั้งกล่าวด้วย โดยที่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาลงมติเห็นชอบร่างกฎหมายดังกล่าวแล้วและกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภา แต่เมื่อกฎหมายใหม่ยังไม่ได้ประกาศใช้ จึงต้องวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องของผู้ร้องต่อไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖๒ ได้บัญญัติให้สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐเป็นสิทธิที่ได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคสอง บัญญัติว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างกันในเรื่อง...๑๗...ฐานะทางเศรษฐกิจ...๑๗...จะกระทำไม่ได้” แต่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ใช้บังคับแก่บุคคลที่ฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยเท่าเทียมกันไม่ได้ใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะจึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้คำนึงถึงหลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แล้ว นอกจากนั้นการที่รัฐสภาซึ่งเป็้องค์กรของรัฐใช้อำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมายกำหนดค่าธรรมเนียมศาลที่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ