

คำวินิจฉัยของ นายอูระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๘๔/๒๕๔๘

วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลปกครองส่งคำโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดี ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๗/๒๕๔๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

ข้อเท็จจริงได้ความว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้ทำการผลิตพลังงานไฟฟ้าแล้วก่อให้เกิดฝุ่นแวนลอยและสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และออกไซด์ของไนโตรเจน โดยไม่ควบคุมการฟุ้งกระจายของฝุ่นและสารดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นเหตุให้ผู้ร้องหายใจเอาฝุ่นแวนลอยและสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และออกไซด์ของไนโตรเจนเข้าไปสะสมในร่างกายจนทำให้เกิดอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง รวมทั้งเป็นเหตุให้สัตว์เลี้ยงและพืชผลทางการเกษตรเสียหายเป็นจำนวนมาก อันเป็นการละเมิดต่อนายออน อุ๋เงิน กับพวก รวม ๑๒๘ คน นายออน อุ๋เงิน กับพวก รวม ๑๒๘ คน จึงได้ยื่นฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นเงินจำนวน ๑,๐๖๕,๗๗๘,๔๓๓ บาท และผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอฟ้องและดำเนินคดีอย่างคนอนาถาต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองเชียงใหม่) โดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดไว้ว่าให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท ไม่อาจนำหลักกฎหมายทั่วไปและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับหลักการดำเนินคดีอย่างคนอนาถามาใช้บังคับได้ จึงมีคำสั่งยกคำร้องขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถาและให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามจำนวนทุนทรัพย์ที่แต่ละคนเรียกร้องในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท

ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ บัญญัติให้การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น ๆ ให้ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลนั้น ทำให้ผู้ร้องซึ่งเป็นบุคคลยากจนที่ได้รับความเสียหายแต่ไม่มีเงินมาชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่สามารถฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนหรือร้องขอใช้สิทธิทางศาลปกครองได้ บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักความเสมอภาค และทำให้ศาลปกครองไม่สามารถรับคำร้องขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถาของผู้ร้องไว้พิจารณาได้ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ขอให้ศาลปกครองชั้นต้นรื้อการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราว และให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ศาลยังมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ร้องจึงมีฐานะเป็นเพียงผู้ยื่นคำฟ้อง ยังไม่ได้เป็นคู่กรณีตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และยังไม่เป็นคู่ความตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องของผู้ร้อง

ผู้ร้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำร้องขอให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ร้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นและพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลได้ลงทะเบียนคดีในสารบบความและออกใบรับให้แก่ผู้ร้อง คดีของผู้ร้องจึงอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ ๓๕ ประกอบกับข้อ ๓๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ร้องจึงเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นคู่ความตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนั้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว กำหนดให้เป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องส่งข้อโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย หากเป็นการให้อำนาจศาลใช้ดุลพินิจที่จะไม่รับข้อโต้แย้งไม่ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำร้องของผู้ร้อง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” และมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็น เช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” เมื่อศาลปกครองชั้นต้นใช้บทบัญญัติ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับแก่คดีนี้ โดยมีคำสั่งให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ จึงจะมี คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและผู้ร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ใช้บังคับมิได้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องซึ่งเป็นคู่กรณีในคดีนี้ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับแก่คดีนี้ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย และศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ไว้ ดังนั้น ศาลปกครอง ชั้นต้นจึงต้องรอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่ง ไม่รับคำร้องของผู้ร้องนั้นไม่ต้องด้วยกับความเห็นของศาลปกครองสูงสุด จึงให้รับคำร้องของผู้ร้องและ ไปให้ศาลปกครองชั้นต้นรอกการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว รวมทั้งส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องที่ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้พิจารณา

คดีมีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๖ “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๓๐ “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพ ได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๕ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน 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 หรือศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษอื่น”

มาตรา ๔๕ วรรคสี่ “การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) หรือ (๔) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท”

กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งบัญญัติถึงการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐว่า การใช้อำนาจต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้เป็นบทบัญญัติทั่วไปไม่บัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลใดที่จะร้องว่า มีบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัตินี้ได้ จึงไม่พิจารณาวินิจฉัย คงมีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ในชั้นยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องขอคำวินิจฉัยอย่างคนอนาถาโดยอ้างเหตุผลประกอบคำร้องว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๔ และระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องมิได้มีบทบัญญัติให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ จึงมีปัญหาว่า ในการฟ้องร้องและดำเนินคดีปกครอง ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๑๒๘ คน สามารถที่จะขอฟ้องและดำเนินคดีอย่างคนอนาถาได้หรือไม่

ผู้ฟ้องคดีได้เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลปกครองว่า ตามที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ภาค ๑ บททั่วไป ข้อ ๕ บัญญัติว่า

“วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบนี้

ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดเรื่องไว้โดยเฉพาะให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดบัญญัติให้นำมาใช้ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองสูงสุดมิได้กำหนดเรื่องไว้โดยเฉพาะนั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า หลักในเรื่องการขอฟ้องและดำเนินคดีอย่างคนอนาถาเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่สำคัญอันว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง กล่าวคือ หากพิจารณาวัตถุประสงค์และหลักการพื้นฐานในการจัดตั้งศาลปกครอง ก็เพื่อจะเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพและประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงหลักการพื้นฐานที่ไม่ต้องการให้มีกระบวนการพิจารณาคดีที่ยุ่งยากและไม่ต้องการให้ประชาชนต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงในการดำเนินคดี

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า หากข้อเท็จจริงจะฟังได้ว่า การขอฟ้องและดำเนินคดีอย่างคนอนาถาของประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อยู่ในหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองแล้ว กรณีจึงไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับกับคดีได้ จึงต้องอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่าเมื่อไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ให้วินิจฉัยคดีอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งและถ้าบทกฎหมายเช่นนั้น ก็ไม่มีด้วย ให้วินิจฉัยตามหลักกฎหมายทั่วไป

กรณีของจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ดังเช่นกรณีคดีตัวอย่างของคดีที่ศาลนี้ได้รับฟ้องและผู้ฟ้องคดีได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ซึ่งคดีดังกล่าวเป็นมูลคดีเดียวกันกับคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้หยิบยกจารีตประเพณีดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาและวินิจฉัยคำร้องขอฟ้องและดำเนินคดีอย่างคนอนาถาของผู้ฟ้องคดีต่อไป ถ้าไม่มีจารีตประเพณีเช่นนั้น ก็ขอให้ศาลวินิจฉัยคดีโดยอาศัยเทียบเคียงหากกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง คือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือตามหลักกฎหมายทั่วไป

ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขึ้นโดยเฉพาะทำให้ผู้ร้องจำต้องยอมรับการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเนื่องมาจากความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจ อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

พิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในคดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ หรือที่เรียกว่าคดีมีทุนทรัพย์ ผู้ที่นำคดีมาสู่ศาลต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เงินค่าธรรมเนียมศาล คือ เงินที่ต้องชำระให้แก่ศาลในการฟ้องคดีดำเนินคดี หรือต่อสู้คดี เป็นเงินที่ผู้ที่มีคดีในโรงศาลให้เป็นค่าที่ต้องใช้บริการจากหน่วยราชการ มีลักษณะเป็นเงินภาษีอากรอย่างหนึ่ง แต่ในกรณีที่ขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถา หากเห็นว่าผู้ขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถาเป็นคนยากจนไม่มีเงินที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลได้ ศาลอาจสั่งให้ดำเนินคดีอย่างคนอนาถาได้ โดยได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ทั้งนี้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๕๕ สำหรับการดำเนินคดีในศาลปกครองนั้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ บัญญัติว่า การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่กรณีฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๔) ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง การดำเนินคดีในศาลปกครองนั้น โดยปกติผู้นำคดีมาสู่ศาลไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลมีเพียง ๒ กรณีเท่านั้น คือ กรณีที่ฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สิน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ที่บัญญัติแตกต่างไปจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพราะคดีปกครองเป็นคดีที่ใช้หลักกฎหมายมหาชนและใช้วิธีพิจารณาในระบบได้ส่วนแต่ในคดีแพ่งใช้หลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และใช้การพิจารณาในระบบกล่าวหา แตกต่างกันทั้งลักษณะของคดีและระบบการพิจารณาทางศาล ในคดีปกครองจึงไม่มีการบัญญัติเรื่องการดำเนินคดีอย่างคนอนาถาไว้และยังได้ความว่า ในชั้นพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ของคณะกรรมการวิสามัญฯ วุฒิสภาได้มีการพิจารณาเรื่องการดำเนินคดีอย่างคนอนาถาด้วย แต่เห็นว่า ในทางปฏิบัติไม่ค่อยได้ผล จึงไม่ได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หนึ่ง บทบัญญัติมาตรา ๔๕ วรรคสี่ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองก็ใช้บังคับกับบุคคล

ที่นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองอย่างเท่าเทียมกันไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ฯลฯ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แต่อย่างไร

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

นายอรรถ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ