

## คำวินิจฉัยของ นายอภัย จันทนจุลกะ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๘๔/๒๕๕๘

วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๗/๒๕๕๖ ของ ศาลปกครองเชียงใหม่ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของนายอาน อุเงิน กับพวก รวม ๑๒๘ คน (โดยนายธีระศักดิ์ ชีขุนทด ผู้รับมอบอำนาจให้ฟ้องคดี) ผู้ร้อง ได้ยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยต่อศาลปกครองเชียงใหม่ ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๗/๒๕๕๖ ซึ่งได้กระทำละเมิดต่อผู้ร้องเนื่องมาจากการผลิตพลังงานไฟฟ้าทำให้เกิดฝุ่นแขวนลอยและสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และออกไซด์ของไนโตรเจน โดยไม่ควบคุมการฟุ้งกระจายของฝุ่นและสารดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนด เป็นเหตุให้ผู้ร้องกับพวก เกิดอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง รวมทั้งเป็นเหตุให้สัตว์เลี้ยงและพืชผลทางการเกษตรเสียหายเป็นจำนวนมาก จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเงิน ๑,๐๖๕,๗๗๘,๔๓๓ บาท และผู้ร้องได้ยื่นคำร้องขอฟ้องและดำเนินคดีอย่างคนอนาถาต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองเชียงใหม่) โดยขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท และไม่อาจนำหลักกฎหมายทั่วไปและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับการดำเนินคดีอย่างคนอนาถามาใช้บังคับ จึงมีคำสั่งยกคำร้องขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถาและให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาล

ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ บัญญัติให้ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลทำให้

ผู้ร้องซึ่งเป็นบุคคลยากจนไม่มีเงินชำระค่าธรรมเนียมศาล ไม่สามารถฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทน หรือร้องขอให้สิทธิทางศาลปกครองได้ บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักความเสมอภาค จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้นรอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ศาลยังมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ร้องยังไม่ได้เป็นคู่กรณีตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และยังไม่เป็นคู่ความตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องดังกล่าวของผู้ร้อง

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

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อศาลปกครองชั้นต้นใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับแก่คดีนี้ โดยมีคำสั่งให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้จึงจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่ผู้ร้องโต้แย้งว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ จะนำมาใช้บังคับมิได้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องซึ่งเป็นคู่กรณีในคดีนี้ได้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับแก่คดีต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ไว้ ดังนั้น ศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องรอกการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และแจ้งให้สำนักงานศาลปกครองเพื่อแจ้งให้ศาลปกครองสูงสุดทราบ

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และ มาตรา ๓๐ หรือไม่

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

๑)ล๑

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

๑)ล๑”

มาตรา ๔๕ วรรคสี่ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพ ได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

พิจารณาแล้วเห็นว่าการใช้อำนาจของรัฐจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของประชาชนโดยถือเสมือนว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของประชาชนเป็น สิ่งที่จะกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐอันมีผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของประชาชน นอกจากนี้ รัฐจะต้องกระทำหรือดำเนินการให้การรับรองเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่ รัฐธรรมนูญบัญญัติ การใช้สิทธิตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญมีหลายลักษณะ รวมทั้งสิทธิของบุคคล ที่จะฟ้องหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้น การกระทำตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญเช่นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในกรณีนี้เป็นการ ใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญรับรองซึ่งบุคคลทั่วไปสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้ หากถูกล่วงละเมิดจาก หน่วยงานของรัฐ แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

กรณีนี้ผู้ร้องกับพวกฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยต่อศาลปกครองเพื่อเรียกร้อง ค่าเสียหายซึ่งเกิดจากการทำละเมิดของผู้ถูกฟ้อง และขอให้ผู้ถูกฟ้องระงับการกระทำละเมิด รวมทั้ง ให้จัดการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในอำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ให้กลับคืนดีดังเดิม ศาลปกครองเห็นว่า คดีนี้เป็นกรณีการฟ้องขอให้ใช้เงินตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ร้องกับพวกจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ผู้ร้องกับพวก โต้แย้งว่ามาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ เนื่องจากเป็น บทบัญญัติที่กำหนดขึ้น โดยเฉพาะทำให้ผู้ร้องจำต้องยอมรับการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจ

มาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันเนื่องมาจากคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ได้แก่

๑. คดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๒. คดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๔) ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ผู้ร้องกับพวกยื่นฟ้องคดีนี้อันเป็นคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อศาลปกครองโดยมีค่าขอให้ใช้เงินเป็นจำนวน ๑,๐๖๕,๗๗๘,๔๑๓ บาท จึงอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองบุคคลทั่วไปสามารถดำเนินการได้เมื่อตนได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง รวมทั้งการขอให้เพิกถอนการกระทำนั้น หรือขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน การดำเนินการพิจารณาคดีในศาลปกครองจะใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๕ ศาลปกครองจึงมีหน้าที่แสวงหาความจริง ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องนำสืบให้ศาลเชื่อ เพียงแต่มีหน้าที่สืบก่อนในเบื้องต้นเท่านั้น โดยศาลจะให้ฝ่ายปกครองส่งเอกสาร หลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการพิสูจน์ความจริงให้ศาลอันเป็นการลดภาระและอุปสรรคของบุคคลผู้ฟ้องคดี มิเช่นนั้นแล้วพยานหลักฐานบางอย่างประชาชนทั่วไปอาจไม่สามารถนำมาสืบได้ เพราะอยู่ในความครอบครองของฝ่ายปกครอง การพิจารณาในระบบนี้จึงทำให้บุคคลทั่วไปไม่อยู่ในฐานะที่เสียเปรียบฝ่ายปกครองที่มีอำนาจมากกว่า

การดำเนินคดีในศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะได้รับความสะดวกในกระบวนการพิจารณามากกว่าในศาลยุติธรรม เพราะภาระในการพิสูจน์มิได้ตกอยู่กับผู้ฟ้องคดีโดยตรงแต่ศาลเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการแสวงหาพยานหลักฐาน มีอำนาจฟังพยานหลักฐานอื่นนอกจากที่คู่กรณีนำเสนอรวมทั้งมีหน้าที่ค้นหาความจริงในคดีนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีความรับผิดชอบต่อพยานหลักฐานของตนน้อยกว่าการพิจารณาคดี

ในระบบกล่าวหา ดังนั้น หากให้มีการเรียกร้องให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินในศาลปกครอง โดยไม่ต้องมีการเสียดำเนินศาลก็อาจจะมีการนำความเท็จมาฟ้องคดีได้ง่าย เพราะภาระในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงมิได้ตกอยู่กับผู้ฟ้องคดีทำให้ไม่ต้องรับผิดชอบในคำฟ้องหรือในภาระการพิสูจน์ของตนมาก เป็นการสร้างความเดือดร้อนหรือเสียหายให้กับหน่วยงานที่ถูกฟ้องรวมทั้งศาลเองก็จะเสียเวลาแทนที่จะนำเวลาไปพิจารณาคดีที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจริง

เมื่อมีการพิพากษาคดีแล้วศาลปกครองต้องคืนค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนตามส่วนของการชนะคดี ตามมาตรา ๗๒ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แสดงให้เห็นว่า กฎหมายมิได้เอากการเสียดำเนินศาลมาเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการปิดกั้นการฟ้องคดีสำหรับผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจริง เพราะหากศาลพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีชนะคดีในคดีที่ผู้ฟ้องต้องเสียดำเนินศาล ศาลก็จะคืนค่าธรรมเนียมให้ตามส่วน

ดังนั้น การที่กฎหมายบัญญัติให้เสียดำเนินศาลจึงไม่ใช่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด ทั้งยังเป็นประโยชน์กับรัฐและประชาชนทั่วไปในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อันเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้การยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองบรรลุผลสัมประสงค์ของการจัดตั้งศาลปกครอง ส่วนการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้กำหนดวิธีการเกี่ยวกับการขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถาไว้ก็ไม่ทำให้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด เพราะระบบการพิจารณาของศาลปกครองแตกต่างจากระบบการพิจารณาคดีแพ่งซึ่งเป็นเรื่องระหว่างเอกชนพิพาทกับเอกชนด้วยกันซึ่งคู่ความอาจมีฐานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกันจึงต้องมีบทบัญญัติการฟ้องคดีอย่างคนอนาถาไว้

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

นายอภิรักษ์ จันทนกุลกะ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ