

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๘๔/๒๕๕๘

วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

ด้วยศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

๑. สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ ดังนี้

นายออน อู๋เงิน กับพวก รวม ๑๒๘ คน ผู้ร้อง โดยนายธีระศักดิ์ ชีขุนทด ผู้รับมอบอำนาจให้ฟ้องคดี ได้ฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เพราะเหตุที่ได้กระทำละเมิดต่อผู้ร้อง เนื่องจากการผลิตพลังงานไฟฟ้าทำให้เกิดฝุ่นแขวนลอยและสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และออกไซด์ของไนโตรเจน โดยไม่ควบคุมการฟุ้งกระจายของฝุ่นและสารดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนดเป็นเหตุให้ผู้ร้องกับพวกเจ็บป่วยเรื้อรังและสัตว์เลี้ยงตลอดจนพืชผลทางการเกษตรเสียหายเป็นจำนวนมาก จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเงิน ๑,๐๖๕,๗๗๘,๔๓๓ บาท และผู้ร้องได้ยื่นคำร้องขอฟ้องและดำเนินคดีอย่างคนอนาถาต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองเชียงใหม่) โดยขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งบทบัญญัติ

มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ระบุไว้ชัดแจ้งว่าต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท จึงไม่อาจนำหลักกฎหมายทั่วไปและบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับการดำเนินคดีอย่างคนอนาถามาใช้บังคับได้ จึงมีคำสั่งคำร้องขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถา และให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามจำนวนทุนทรัพย์ที่แต่ละคนเรียกร้องในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์แต่ไม่เกินสองแสนบาท

ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นโดยอ้างว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท นั้นทำให้ผู้ร้องซึ่งมีฐานะยากจนที่ได้รับความเสียหาย ไม่สามารถฟ้องคดีหรือใช้สิทธิทางศาลได้ เนื่องจากไม่มีเงินชำระค่าธรรมเนียมศาล บทบัญญัตินี้จึงขัดต่อหลักความเสมอภาค ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ผู้ร้องจึงขอให้ศาลปกครองชั้นต้นรื้อการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ประกอบกับมาตรา ๒๖๔

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ศาลยังมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ร้องจึงมีฐานะเป็นเพียงผู้ยื่นคำฟ้อง ยังไม่ได้เป็นคู่กรณีตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และยังไม่เป็นคู่ความ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องของผู้ร้อง

ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำร้องขอให้ส่งคำโต้แย้งของตนต่อศาลรัฐธรรมนูญต่อศาลปกครองสูงสุด เพราะผู้ร้องเป็นคู่กรณีตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง

ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ และเป็นคู่ความตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เนื่องจากเมื่อผู้ร้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลก็ได้ ลงทะเบียนคดีในสารบบความและออกใบรับให้แก่ผู้ร้อง และคดีของผู้ร้องก็อยู่ในระหว่างการพิจารณา ของศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ ๓๕ ประกอบกับข้อ ๓๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องส่งข้อโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ไม่ใช่ เป็นการให้อำนาจศาลใช้ดุลพินิจที่จะไม่รับข้อโต้แย้งของผู้ร้อง การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับ คำร้องดังกล่าวของผู้ร้องจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อศาลปกครองชั้นต้นใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับแก้คดีนี้ โดยมีคำสั่งให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ จึงจะมีคำสั่งรับคำฟ้อง ไว้พิจารณา และผู้ร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ใช้บังคับมิได้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องซึ่งเป็นคู่กรณีในคดีนี้ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวที่ศาล ใช้บังคับแก้คดีนี้ต้องด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มีคำวินิจฉัย เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ไว้ ดังนั้น ศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงให้รับคำร้องของผู้ร้องและให้ศาลปกครองชั้นต้นรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องดังกล่าวไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วย วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และแจ้งให้สำนักงานศาลปกครองเพื่อแจ้งให้ศาลปกครองสูงสุดทราบ

๓. ประเด็นการพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางราชการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแล

ของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๓ บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย ให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

ฯลฯ”

มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาล เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น”

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

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นหลักทั่วไปที่ว่าด้วยการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐ ทุกองค์กรจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในขณะที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ เป็นการบัญญัติเรื่องการฟ้องคดีในศาลปกครองว่า โดยปกติไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมในการฟ้องคดี ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไปที่ตามปกติบุคคลใดจะฟ้องคดีต่อศาลซึ่งเป็นการใช้บริการของรัฐก็ต้องเสียค่าบริการ อย่างไรก็ตามการฟ้องคดีในศาลปกครองซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงิน กล่าวคือ เป็นคดีที่ขอให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน เนื่องจากการละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจหรือละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า เกินสมควรหรือฟ้องคดีขอให้ส่งมอบเงินหรือทรัพย์สินที่เกิดจากข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งตามลักษณะของคดีเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้รับเงินหรือทรัพย์สิน ผู้ฟ้องก็ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ซึ่งเป็นค่าบริการตามกฎหมายอย่างหนึ่งซึ่งเป็นการที่กฎหมายบัญญัติให้ทุกคนที่ฟ้องคดีในลักษณะดังกล่าวต้องเสียค่าธรรมเนียมโดยเสมอหน้ากัน โดยไม่ได้กระทบกระเทือนถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และสิทธิเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด

ส่วนการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ บัญญัติให้ความคุ้มครองบุคคลอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคล เพราะเหตุที่บุคคลมีความแตกต่างกันในเรื่องต่าง ๆ เช่น ถิ่นกำเนิด

เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ซึ่งมีปัญหาว่าการที่บุคคลต้องเสียค่าธรรมเนียมในการฟ้องคดีไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นคนยากจนหรือคนร่ำรวย คือ "ไม่มีการยกเว้นค่าธรรมเนียมสำหรับคนยากจนอันทำให้คนยากจนจะไม่สามารถฟ้องคดีได้เพราะไม่มีเงินค่าธรรมเนียมการฟ้องคดีนั้นจะเป็นการให้ความคุ้มครองที่ไม่เท่าเทียมกันเพราะฐานะทางเศรษฐกิจของบุคคลหรือไม่นั้นเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ แล้วจะเห็นได้ว่า มิได้มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลเพราะฐานะทางเศรษฐกิจแต่อย่างใด เพราะทุกคนที่ฟ้องคดีในลักษณะดังกล่าวต่างก็ต้องเสียค่าธรรมเนียมทั้งสิ้น

นอกจากนั้นการได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมในการฟ้องคดีก็ไม่ใช่สิทธิที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองเพราะรัฐธรรมนูญคุ้มครองเฉพาะสิทธิในการฟ้องคดีของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ซึ่งผู้ร้องก็มีสิทธิในการฟ้องคดีตามกฎหมาย ส่วนการฟ้องคดีโดยผู้ฟ้องคดีจะได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมหรือไม่นั้นมีความแตกต่างกันไปในกฎหมายแต่ละฉบับซึ่งใช้บังคับแก่คดีแต่ละประเภท กล่าวคือ กฎหมายบางฉบับและคดีบางประเภทอาจไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการฟ้องคดี เช่น คดีอาญาและคดีแรงงาน กฎหมายบางฉบับและคดีบางประเภท ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าธรรมเนียมแต่อาจให้มีการดำเนินคดีอย่างคนอนาถาได้ เช่น คดีแพ่ง แต่ก็มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ผู้ขออาจได้รับอนุญาตหรือไม่ก็ได้

ในคดีพิพาทตามกฎหมายปกครองที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมในการฟ้องคดีนั้นเห็นได้ว่ามีหลักการพิเศษแตกต่างจากคดีทางปกครองอื่น ๆ เนื่องจากคดีดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกันกับการฟ้องคดีละเมิดหรือการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่ง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก็บัญญัติให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าธรรมเนียมเช่นกัน เพราะเป็นคดีที่มีทุนทรัพย์และถ้าผู้ฟ้องคดีชนะคดีก็จะได้รับเงินหรือทรัพย์สินจากคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง จึงมีเหตุผลอันสมควรที่บุคคลดังกล่าวจะต้องเสียค่าธรรมเนียมในการฟ้องคดี

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีทางปกครองบางประเภทต้องเสียค่าธรรมเนียมในการฟ้องคดี

ไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุต่าง ๆ รวมทั้งฐานะทางเศรษฐกิจของบุคคล
จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ