

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๘๔/๒๕๕๘

วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๗/๒๕๕๖ ของศาลปกครอง
เชียงใหม่ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ชัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

ข้อเท็จจริง

นายอน อุเงิน กับพวก รวม ๑๒๘ คน (โดยนายธีระศักดิ์ ชีขุนทด ผู้รับมอบอำนาจให้ฟ้องคดี)
ผู้ร้องได้ยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งกระทำละเมิดต่อผู้ร้องด้วยการผลิตพลังงานไฟฟ้า
แล้วก่อให้เกิดฝุ่นแขวนลอยและสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และออกไซด์ของไนโตรเจน โดยไม่ควบคุม
การฟุ้งกระจายของฝุ่นและสารดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนด เป็นเหตุให้ผู้ร้องหายใจเอาฝุ่นแขวนลอย
และสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และออกไซด์ของไนโตรเจนเข้าไปสะสมในร่างกาย จนทำให้เกิดอาการ
เจ็บป่วยเรื้อรัง รวมทั้งเป็นเหตุให้สัตว์เลี้ยงและพืชผลทางการเกษตรเสียหายเป็นจำนวนมาก จึงนำคดี
มาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเงิน
๑,๐๖๕,๗๗๘,๔๓๓ บาท และผู้ร้องได้ยื่นคำร้องขอฟ้องและดำเนินคดีอย่างคนอนาถาต่อศาลปกครองชั้นต้น
(ศาลปกครองเชียงใหม่) โดยขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคำร้องฟ้องคดีอย่างคนอนาถาของผู้ร้องแล้วเห็นว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาท
เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด
ให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดไว้ชัดแจ้ง
โดยเฉพาะว่าให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกิน สองแสนบาท
ไม่อาจนำหลักกฎหมายทั่วไปและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับหลักการดำเนินคดี
อย่างคนอนาถามาใช้บังคับได้ จึงมีคำสั่งยกคำร้องขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถาและให้ผู้ร้องชำระ
ค่าธรรมเนียมศาลตามจำนวนทุนทรัพย์ที่แต่ละคนเรียกร้องในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์
แต่ไม่เกินสองแสนบาท

ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ บัญญัติให้การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท นั้น ทำให้ผู้ร้องซึ่งเป็นบุคคลยากจนที่ได้รับความเสียหาย แต่ไม่มีเงินมาชำระค่าธรรมเนียมศาล ไม่สามารถฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนหรือร้องขอใช้สิทธิทางศาลปกครองได้ บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักความเสมอภาค จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และ มาตรา ๓๐ ใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ผู้ร้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้นรอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๖ ประกอบกับมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ศาลยังมีได้มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ร้องจึงมีฐานะเป็นเพียง ผู้ยื่นคำฟ้อง ยังไม่ได้เป็นคู่กรณีตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และยังไม่เป็นคู่ความตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องดังกล่าวของผู้ร้อง

ผู้ร้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำร้องขอให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อศาลปกครองชั้นต้นใช้บทบัญญัติ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับแก่คดีนี้ โดยมีคำสั่งให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ จึงจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และผู้ร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ ใช้บังคับมิได้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องซึ่งเป็นคู่กรณีในคดีนี้ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับแก่คดีนี้ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญ ยังไม่มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ไว้ ดังนั้น ศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องรอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำร้องของผู้ร้องนั้น ไม่ต้องด้วยกับความเห็นของ ศาลปกครองสูงสุด จึงให้รับคำร้องของผู้ร้อง และให้ศาลปกครองชั้นต้นรอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว รวมทั้งส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ข้อวินิจฉัย

ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐ หรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ บัญญัติว่า “การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้ตั้ง ให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) หรือ (๔) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วางเป็นหลักทั่วไปในการคุ้มครองศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลโดยบัญญัติให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรในการใช้อำนาจของตนต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพดังกล่าว แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ได้บัญญัติให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพสามารถกระทำได้ แต่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองความเท่าเทียมกันของบุคคลตามกฎหมาย มิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะอาศัยความแตกต่างทางด้านฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม ศาสนา ความเชื่อ และเพศ เป็นต้น

ส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ยกเว้นการฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินในคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจทางกฎหมาย หรือจากการละเลยปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ด้วยความล่าช้าเกินควร รวมทั้งคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ดังนั้นในการพิจารณาว่า มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาว่า มาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นบทบัญญัติที่เลือกปฏิบัติ เพราะความแตกต่างทางเศรษฐกิจ สังคม และอื่น ๆ และจำกัดสิทธิของบุคคลในการนำคดีขึ้นสู่ศาลหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ว่าบทบัญญัติในมาตรา ๔๕ วรรคสี่ ดังกล่าว ได้บัญญัติให้การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลก็จริง แต่ได้บัญญัติให้มีข้อยกเว้นในการฟ้องคดีให้ผู้ร้องต้องชำระค่าธรรมเนียมศาล ถ้าเป็นคดีที่ขอตั้งให้ใช้เงิน อันเกิดจากการทำการละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ด้วยความล่าช้าเกินควรหรือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยต้องเสียค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท การกำหนดข้อยกเว้นดังกล่าว ก่อให้เกิดผลทางปฏิบัติที่ผู้ร้องที่มีฐานะยากจนที่ได้รับความเสียหาย แต่ไม่มีเงินมาชำระค่าธรรมเนียมศาล ไม่สามารถฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนหรือร้องขอให้สิทธิทางศาลปกครองได้ เมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๕ ที่บัญญัติวิธีการดำเนินคดีอย่างคนอนาถา ซึ่งส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีที่มีฐานะยากจนสามารถใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลได้ เพราะอาจได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม โดยอาศัยเหตุแห่งความแตกต่างในฐานะทางเศรษฐกิจ แต่สำหรับบทบัญญัติในมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ได้กำหนดวิธีการดำเนินคดีอย่างคนอนาถาไว้ ทำให้ผู้ที่มีฐานะยากจนที่ไม่มีเงินมาชำระค่าธรรมเนียมศาล ไม่สามารถใช้สิทธิทางศาลปกครอง หรือฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๔) ได้ เพราะถ้าไม่สามารถจ่ายค่าธรรมเนียมศาลได้ ศาลจะรับฟ้องไม่ได้ จึงถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะอาศัยเหตุแห่งความแตกต่างในฐานะทางเศรษฐกิจ ไม่ให้ความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน และเป็นการตัดสิทธิผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำหรือยากจนที่จะร้องต่อศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๔) ได้ จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ที่กำหนดให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรซึ่งรวมทั้งศาลปกครองต้องคำนึงถึงการใช้สิทธิทางศาลของบุคคล ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง รับรองไว้ และยังเป็นบทบัญญัติที่ไม่รับรองความเสมอภาค ในกฎหมายของบุคคลและการที่บุคคลจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

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

นายสุจิต บุญบงการ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ