

สถานะทางการเงิน ... อันอาจได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

จัดทำโดย นางสาวจิตติพร ปานไหม พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

“การเสียค่าธรรมเนียมศาล” อาจเป็นข้อกังวลใจของผู้ที่ประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง บางท่าน โดยเฉพาะผู้ที่มีภาระค่าใช้จ่าย หนี้สิน หรือโดยสถานะทางครอบครัวหากต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล อาจจะต้องร้อนรอนมากยิ่งขึ้น ซึ่งความกังวลใจดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อ การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประชาชน ทั้งที่คดีพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองล้วนเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง ด้วยเหตุนี้ ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองจึงได้ถูกออกแบบเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เช่น การฟ้องโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียน การใช้ระบบไต่สวนในกระบวนการพิจารณาของศาล การไม่จำเป็นต้องมีทนายความ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างครบถ้วน ทั้งการเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนด การยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลา หรือการไม่เป็นฟ้องซ้ำหรือฟ้องซ้อน ซึ่งในชั้นตรวจคำฟ้อง หากไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีดังกล่าว ศาลปกครองย่อมมีอำนาจสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้

“การเสียค่าธรรมเนียมศาล” ก็ถือเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองที่สำคัญซึ่งผู้ฟ้องคดีมีภาระหน้าที่ต้องปฏิบัติเช่นเดียวกัน ส่วนจะมีหลักเกณฑ์อย่างไรนั้น และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการที่จะอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองหรือไม่ อย่างไร บทความนี้จะทำให้ท่านรู้และเข้าใจ และฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้อย่างถูกต้อง

โดยปกติการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล แต่หากเป็น การฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองใช้เงินอันสืบเนื่องมาจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คู่กรณีต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราร้อยละ ๒.๕ ของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท (มาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒)

ซึ่งเงื่อนไขการเสียค่าธรรมเนียมศาลนี้มีความแตกต่างจากเงื่อนไขการฟ้องคดีอื่น ๆ กล่าวคือ **ประการแรก** ในชั้นตรวจคำฟ้อง ถ้าพบว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้เสียค่าธรรมเนียมศาลหรือเสียค่าธรรมเนียมศาลไม่ถูกต้อง ศาลปกครองจะยังไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่จะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเสียค่าธรรมเนียมศาลให้ถูกต้อง และหากไม่มีการเสียค่าธรรมเนียมศาลตามคำสั่ง ศาลปกครองจึงจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ **ประการที่สอง** คู่กรณีมีสิทธิที่จะขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้ (มาตรา ๔๕/๑ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน) โดยยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นพร้อมกับคำฟ้องหรือคำอุทธรณ์กรณีที่มีการอุทธรณ์ในชั้นอุทธรณ์ โดยคำขอต้องอ้าง “เหตุ” สำคัญ คือ **การไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลหรือโดยสถานะถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล จะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร** และหากศาลไต่สวนเหตุตามที่กล่าวอ้างแล้วและเชื่อได้ว่า (๑) คดีที่ฟ้องมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณา หรือมีเหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์ได้ (ในกรณีอุทธรณ์) และ (๒) มี “เหตุ” ตามคำขอจริง ศาลปกครองจะอนุญาตให้คู่กรณีดำเนินคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ซึ่งอาจจะยกเว้นทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

ดังเช่นคดีปกครองทั้งสองคดีที่นำมาเสนอในฉบับนี้ เป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับการพิจารณาถึง “เหตุ” ที่ศาลนำมาพิจารณาคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ไม่ว่าจะเป็น “เหตุ” เกี่ยวกับภาระหนี้สิน ภาระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานะของผู้ฟ้องคดีที่จำเป็นต้องได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

คดีแรก นางสาวเงินน้อย (นามสมมติ) ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กองทัพบก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และสำนักนายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการที่บุตรชายของตนถูกเจ้าหน้าที่ทหารพรานใช้อาวุธปืนยิงถึงแก่ความตายในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๙,๗๒๗,๙๕๔.๕๐ บาท โดยได้ยื่นคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

ศาลปกครองชั้นต้นได้ไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีมีบุตร ๓ คน เสียชีวิตจากเหตุในคดีนี้ ๑ คน คงเหลือบุตร ๒ คน ซึ่งมีรายได้เป็นของตนเองและไม่ได้อาศัยอยู่กับผู้ฟ้องคดี แต่เดิมผู้ฟ้องคดีประกอบอาชีพทำสวนยางพารามีเนื้อที่ ๘ ไร่ แต่ได้ขายไปประมาณ ๓ ไร่ ในราคา ๗๗๐,๐๐๐ บาท เหลือสวนยาง ๕ ไร่ แต่ยังไม่สามารถเก็บผลผลิตได้ ปัจจุบันผู้ฟ้องคดีมีอายุ ๕๔ ปี อาศัยอยู่กับมารดา ไม่ได้ประกอบอาชีพใด มีรถยนต์ ๑ คัน อยู่ระหว่างการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อกับธนาคารเดือนละ ๑๓,๔๒๑ บาท คงเหลือหนี้สินค่าเช่าซื้อรถยนต์ประมาณ ๘๐๐,๐๐๐ บาท และยังมีหนี้สินเงินกู้จำนวน ๑๘๐,๐๐๐ บาท ที่ต้องชำระดอกเบี้ยเงินกู้เดือนละ ๕,๔๐๐ บาท โดยมีบุตรของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในครอบครัว

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินคดีโดยได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลสองในสามส่วนของค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด โดยให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลจำนวน ๖๔,๘๕๓.๓๓ บาท

ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลบางส่วน ซึ่งศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คำฟ้องมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะรับฟ้องไว้พิจารณา และแม้ข้อเท็จจริงจะฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีทรัพย์สินเพียงพอสำหรับการเสียค่าธรรมเนียมศาลได้ แต่การที่จะนำเงินดังกล่าวมาชำระเป็นค่าธรรมเนียมศาล ย่อมอาจทำให้เกิดความเดือดร้อนเกินสมควรแก่ผู้ฟ้องคดี จึงมีคำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๕๕/๒๕๕๗)

คดีที่สอง นางพอมมี (นามสมมติ) ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) จ่ายเงินค่าทดแทนจากการถูกเวนคืนที่ดินทั้งแปลงเป็นเนื้อที่ ๑ ไร่ ๓ งาน โดยให้จ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มอีกจำนวน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท (จากที่ได้รับแล้ว ๑,๒๙๕,๗๔๓.๕๑ บาท) เนื่องจากค่าทดแทนที่ได้รับไม่เป็นธรรม โดยได้ยื่นคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลเช่นเดียวกัน

ศาลปกครองชั้นต้นได้ไต่สวนแล้วปรากฏข้อเท็จจริงว่า ปัจจุบันผู้ฟ้องคดีอายุ ๔๘ ปี พักอาศัยอยู่กับสามีและไม่ได้ประกอบอาชีพใด มีบุตร ๒ คน เสียชีวิต ๑ คน มีรายได้จากเงินที่ได้รับจากสามีซึ่งเป็นอาสาสมัครทหารพรานเดือนละ ๕,๐๐๐ บาท และจากบุตรเดือนละ ๒,๐๐๐ - ๓,๐๐๐ บาท มีรถจักรยานยนต์ ๒ คัน ซึ่งมีชื่อบุตรและสามีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ มีเงินคงเหลือในบัญชีเงินฝากของธนาคาร ๔,๐๒๖.๐๕ บาท มีภาระเลี้ยงดูหลานอายุ ๔ ถึง ๖ ปี จำนวน ๓ คน มีหนี้เงินกู้ค้างชำระอยู่กับธนาคารจำนวน ๕๐,๐๐๐ บาท และได้รับเงินค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินเป็นเงิน ๑,๒๙๕,๗๔๓.๕๑ บาท แต่ได้นำเงินบางส่วนไปซื้อที่ดิน เนื้อที่ ๒ ไร่ และแบ่งให้บุตรซื้อรถยนต์ ๒๐๐,๐๐๐ บาท และนำไปชำระเงินกู้ยืมและใช้จ่ายอื่น ๆ เหลือเงิน ๓๕๐,๐๐๐ บาท และยังมีภาระหนี้เงินกู้ธนาคารและค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินคดีโดยได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนเป็นเงิน ๖๐,๐๐๐ บาท โดยให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลจำนวน ๔๐,๐๐๐ บาท

ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลบางส่วน และอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนจากการไปกู้เงินนอกระบบซึ่งต้องเสียดอกเบี้ยต่อเดือนในอัตราร้อยละ ๑๐ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามศาลปกครองชั้นต้น โดยวินิจฉัยว่า

เมื่อพิจารณารายได้รวมกับจำนวนเงินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากผู้ถูกฟ้องคดีเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายแล้ว ยังมีเงินคงเหลืออยู่จำนวนพอสมควร อีกทั้งยังมีเงินสดเหลืออยู่จำนวน ๓๕๐,๐๐๐ บาท และย่อมรู้อยู่แล้วว่า การฟ้องเรียกค่าทดแทนเพิ่มจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล จึงควรเก็บเงินไว้ส่วนหนึ่งเป็นค่าธรรมเนียมศาล ประกอบกับไม่มีเอกสารยืนยันการชำระค่าใช้จ่ายอื่นที่จะแสดงให้เห็นได้ว่ามีภาระค่าใช้จ่ายจำนวนมาก จนไม่มีเงินเพียงพอแก่การชำระค่าธรรมเนียมศาล ส่วนข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีเรื่องนั้นนอกระบบเป็นเพียง ข้อกล่าวอ้างลอย ๆ ไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุน จึงไม่อาจรับฟังได้ ดังนั้น จึงมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ฟ้องคดี อยู่ในฐานะที่พอจะชำระค่าธรรมเนียมศาลได้บางส่วน โดยไม่ได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร

จึงมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลบางส่วน และให้ชำระค่าธรรมเนียมศาลในส่วนที่ไม่ได้รับยกเว้นภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่รับคำสั่ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๕๘/๒๕๕๓)

การยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจึงถือเป็นกระบวนการหนึ่งที่สำคัญในการช่วยเหลือผู้ที่มีปัญหาทางการเงินหรือมีภาระค่าใช้จ่ายและประสงค์ที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ให้สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้ โดยหากการฟ้องคดีนั้นต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลก็ยังมีกระบวนการที่ให้ผู้กรณีมีสิทธิที่จะยื่นคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้ โดยถือเป็น**ดุลพินิจของศาล**ที่จะพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ผู้ขอได้แสดง **“เหตุ”** แห่งการขอนั้น ทั้งฐานะทางการเงิน ทรัพย์สิน ภาระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ รวมทั้ง **“สถานะ”** ของผู้ขอ เช่น สถานะทางครอบครัว อายุ อาชีพ รายได้ ซึ่งหากพิจารณาประกอบกันแล้ว ฟังได้ว่ามี **“เหตุ”** ตามคำขอ คือ คู่กรณีไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลโดยเปรียบเทียบ รายได้และทรัพย์สินที่มีกับภาระค่าใช้จ่ายและสถานะของผู้ขอว่าถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลแล้ว จะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรหรือไม่ ดังนั้น ในเบื้องต้นจึงเป็นภาระของผู้ขอที่จะต้องแสดงพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงให้ปรากฏต่อศาลตาม **“เหตุ”** ที่ตนกล่าวอ้าง เพื่อให้ศาลใช้เป็นข้อมูลประกอบการใช้ดุลพินิจในการมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ดำเนินคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล และประการสำคัญ หากศาลปกครองมีคำสั่งให้เสียค่าธรรมเนียมศาล คู่กรณีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลนั้นตามกำหนดเวลา มิฉะนั้น ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความต่อไป
