

วิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง



ร้อยตำรวจตรี วิริยะ ว่องวานิช

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2546

ISBN 974-17-5498-1

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE PROCEDURE OF ADMINISTRATIVE COURT ON ENVIRONMENTAL CASE



POL.SUB-LT. VIRIYA VONGVANICH

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2003

ISBN 974-17-5498-1

| | |
|----------------------|---------------------------------------|
| หัวข้อวิทยานิพนธ์ | วิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง |
| โดย | ร้อยตำรวจตรี วิริยะ ว่องวานิช |
| สาขาวิชา | นิติศาสตร์ |
| อาจารย์ที่ปรึกษา | ศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ |
| อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม | อาจารย์จรัสศักดิ์ จีรวดี |

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทนิติศาสตร์

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ชิตีพันธ์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์คณิง ภาไชย)

.....อาจารย์ที่ปรึกษา

(ศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลย์)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

(อาจารย์จรัสศักดิ์ จีรวดี)

.....กรรมการ

(อาจารย์ ดร.ฤทัย หงส์ศิริ)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิริยะ ว่องวานิช :วิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง(THE PROCEDURE OF ADMINISTRATIVE COURT ON ENVIRONMENTAL CASE) อ.ที่ปรึกษา:ศาสตราจารย์ ดร.สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ , อ.ที่ปรึกษาร่วม : อาจารย์จรัสศักดิ์ จีรวดี จำนวน 164 หน้า. ISBN 974-17-5498-1.

การวิจัยครั้งนี้มีจุดประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงลักษณะและประเภทคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ผู้เสียหายหรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง และปัญหาอุปสรรคของวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง เพื่อให้การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

จากการศึกษาพบว่า การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองยังมีข้อขัดข้องเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีในเรื่องคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง สิทธิการฟ้องคดีหรืออำนาจฟ้องคดีของผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำหรืองดเว้นกระทำการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยอ้อม การใช้มาตรการหรือวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก่อนการพิพากษา รวมทั้งการมีผลของมาตรการหรือวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวกรณีมีการอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด การมีผลในการปฏิบัติตามคำสั่งของคำพิพากษาศาลชั้นต้น นอกจากนี้ยังรวมถึงข้อขัดข้องด้านความรู้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ แนวคิดในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ และมาตรการต่าง ๆ ที่ใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมอันส่งผลต่อบทบาทของตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อม

จากสภาพปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะว่า ควรมีการปรับปรุงกฎหมายวิธีพิจารณา คดีของศาลปกครองเกี่ยวกับมาตรการหรือวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา การบังคับตามคำพิพากษาศาลชั้นต้น และควรมีการศึกษาวิจัยเพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง นอกจากนั้นควรมีการเสริมความรู้ด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม รวมทั้งแนวคิดด้านสิทธิในสิ่งแวดล้อมแก่ตุลาการศาลปกครอง อันทำให้สามารถเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชนได้รวดเร็วเป็นธรรมในที่สุด

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2546

ลายมือชื่อผู้คิด.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

438-61311-34 : MAJOR LAW

KEY WORD: PROCEDURE ADMINISTRATIVE COURT / ENVIRONMENTAL CASE

VIRIYA VONGVANICH : THE PROCEDURE OF ADMINISTRATIVE COURT ON ENVIRONMENTAL CASE. THESIS ADVISOR : PROF.SUNEE MALLIKAMARL,Ph.D. THESIS COADVISOR : MR.JIRASAK JIRAVADEE, 164 pp. ISBN 974-17-5498-1.

The Research aims to study and analyze the category and type of environmental case which is in the jurisdiction of the Administrative Court, the aggrieved person or the person who has right to file an environmental case to the Administrative Court, as well as the problems and the obstacles of the procedure of Administrative Court on environmental case. The Research is submitted for more efficiency of the procedure of Administrative Court on environmental case.

It is found from the study that there are still difficulties on the Administrative Court procedure of the trial of environmental case, right of power of the aggrieved person to file the environmental administrative case to the Court. Also including the person who is indirectly affected from the act or refrain to the act of the administrative agencies or the government officials, the application of measures or provisional remedial measures in case of there is an appeal to the Order of the Administrative Court of First Instance to the Supreme Administrative Court, the validity in compliance with the judgement of the Administrative Court of First Instance's Order. Additionally, the obstacles of competence of the systematic knowledge in environmental law, way of thinking in the point of people right in the environment according to the Constitution and various measurements apply to the environmental management, which produce results in the role of judges in trial and adjudication of environmental case.

It is submitted by the researcher that, from the abovementioned problems, there are pressing needs to have improvement of the procedure of Administrative Court on measures and provisional remedial measures, the execution of the Administrative Court's Judgement. Also including the research study for the difinition to environmental case subjected to the jurisdiction of the Administrative Court. Moreover, the enhancement to be knowledgeable in environmental law and the point of view of administrative judge in people right relating environment. All of these will finally provide redress to people with a speedy manner and fairness.

Field of study LAWS

Academic year 2003

Student's signature.....

Advisor's signature.....

Co-advisor's signature.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดีผู้เขียนต้องขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ศุภินีย์ มัลลิกะมาลย์ เป็นอย่างสูงที่ได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา โดยได้สละเวลาอันมีค่าของท่านอาจารย์ในการให้คำปรึกษาแนะนำ ซึ่งแนะทั้งเนื้อหาของวิทยานิพนธ์ และระเบียบวิธีวิจัย รวมทั้งวิธีคิดวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ ตลอดจนคอยติดตามสอบถามความคืบหน้าในการจัดทำวิทยานิพนธ์อยู่อย่างสม่ำเสมอ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์หญิง ภาไชย ที่ได้กรุณาเสียสละเวลาอันมีค่าในการรับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ อีกทั้งได้ให้ข้อชี้แนะที่มีคุณค่าเกี่ยวกับการจัดทำวิทยานิพนธ์ รวมทั้งการครองคน ครองตน และครองงาน

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร.ฤทัย หงส์สิริ รองอธิบดีศาลปกครองกลาง ที่ได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ นอกจากนั้นยังได้ให้คำชี้แนะเกี่ยวกับคดีปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย รวมทั้งให้ข้อคิดเห็นของฝรั่งเศส ด้วยดีตลอดมา

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ จิรศักดิ์ จิรวดี ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง และตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุด ที่ได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม อีกทั้งคอยให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง

ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านสิทธิธนต์ สิทธิสุข และท่านวุฒิชัย ไทยเจริญ ตุลาการศาลปกครองกลาง ที่คอยให้กำลังใจและคำแนะนำในการทำวิทยานิพนธ์ด้วยดีตลอดมา ขอบพระคุณท่านวุฒิชัย แสงสำราญ ผู้อำนวยการสำนักงานศาลปกครองกลาง และท่านชัชวาลย์ ชาญชัย รักษาการในตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง 9 ชช. ที่คอยให้กำลังใจ คอยชี้แนะ อีกทั้งสอบถามความคืบหน้าในการจัดทำวิทยานิพนธ์อยู่เป็นนิจ นอกจากนั้นขอขอบคุณพี่ๆ เพื่อนๆ และน้องๆ ทุกคนในสำนักงานศาลปกครองที่คอยถามไถ่ให้กำลังใจในการจัดทำวิทยานิพนธ์ตลอดมา และ "ครอบครัวว่องวานิช" ที่เข้าใจและเป็นกำลังใจที่ดีตลอดมา

ท้ายที่สุด คุณค่าและประโยชน์ที่เกิดจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอมอบเป็นกตเวทิตาแต่บิดามารดาผู้ให้กำเนิด แต่บูรพาจารย์ผู้ให้การศึกษา และผู้มีพระคุณทุกท่าน รวมทั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันที่ให้ทั้งความรู้และความคิดแก่ผู้เขียน หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องผู้เขียนขอน้อมรับไว้ และขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

สารบัญ

หน้า

| | |
|-------------------------|---|
| บทคัดย่อภาษาไทย..... | ง |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... | จ |
| กิตติกรรมประกาศ..... | ฉ |
| สารบัญ..... | ช |
| สารบัญตาราง..... | ฎ |

บทที่ 1 บทนำ

| | |
|--|----|
| 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา..... | 1 |
| 1.1 ข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม..... | 4 |
| 1.2 ข้อขัดข้องในการพิจารณาตีปกรองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก่อนจัดตั้งศาลปกครอง..... | 6 |
| 1.3 การแก้ไขข้อขัดข้องเมื่อศาลปกครองเปิดทำการ..... | 7 |
| 1.4 สภาพปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาตีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง..... | 9 |
| 1.5 ความไม่ชัดเจนในกระบวนการพิจารณาตีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง | |
| 1.5.1 ประเภทคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง..... | 10 |
| 1.5.2 ผู้มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง..... | 10 |
| 1.5.3 วิธีพิจารณาตีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง..... | 10 |
| 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย..... | 11 |
| 3. ขอบเขตการวิจัย..... | 12 |
| 4. สมมติฐานของการวิจัย..... | 12 |
| 5. วิธีการดำเนินการวิจัย..... | 12 |
| 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย..... | 13 |

บทที่ 2 หลักการ แนวความคิดในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับการคุ้มครอง

สิทธิของผู้เสียหายในคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อม

| | |
|--|----|
| 1. สิทธิในสิ่งแวดล้อม..... | 14 |
| 1.1 สิทธิสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกา..... | 16 |
| 1.2 สิทธิสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย | 18 |
| 2. หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย | |
| 2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายของ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส..... | 23 |
| 2.1.1 ความหมายของหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบ ด้วยกฎหมาย..... | 24 |
| 2.1.2 ที่มาของหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย..... | 25 |
| 2.1.3 สาระสำคัญของหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบ ด้วยกฎหมาย | 28 |
| 2.1.4 ขอบเขตของหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย..... | 28 |
| 2.1.5 การกระทำทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมาย..... | 30 |
| 2.1.6 ข้อยกเว้นของหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบ ด้วยกฎหมาย..... | 32 |
| 2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วย กฎหมายของประเทศไทย | |
| 2.2.1 กฎหมายที่เป็น “แหล่งที่มา”..... | 34 |
| 2.2.2 กฎหมายที่เป็น “ข้อจำกัด”..... | 36 |
| 3. หลักอำนาจฟ้องคดีปกครอง : แนวความคิดเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองหรือ อำนาจฟ้องคดีปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส | |
| 3.1 ความหมายคดีปกครอง..... | 40 |

| | |
|--|----|
| 3.2 แนวความคิดในการแบ่งคดีปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส..... | 41 |
| 3.2.1 คดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม..... | 42 |
| 3.2.2 คดีที่ศาลมีอำนาจเพิกถอน..... | 42 |
| 3.2.3 คดีที่ศาลมีอำนาจตีความ..... | 42 |
| 3.2.4 คดีที่ศาลมีอำนาจลงโทษ..... | 42 |
| 3.3 แนวความคิดเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง | |
| 3.3.1 ส่วนได้เสียในการฟ้องคดี..... | 43 |
| 3.3.2 สิทธิฟ้องคดีของสมาคม มูลนิธิ นิติบุคคลอื่น หรือ กลุ่มบุคคล..... | 47 |
| 3.3.3 การฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ..... | 47 |

บทที่ 3 ลักษณะคดีสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง

| | |
|--|----|
| 1. ลักษณะคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง..... | 49 |
| 1.1 ลักษณะทั่วไปของคดีปกครอง..... | 50 |
| 1.2 ลักษณะทั่วไปของคดีสิ่งแวดล้อม..... | 54 |
| 1.3 ลักษณะคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม..... | 55 |
| 1.4 ประเภทคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม..... | 56 |
| 1.4.1 คดีเกี่ยวกับการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ..... | 56 |
| 1.4.2 คดีเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ล่าช้าเกินสมควร..... | 61 |
| 1.4.3 คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้อง ปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร..... | 65 |

| | | |
|--|---|-----|
| 2.2.3 | มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา..... | 96 |
| 2.2.3.1 | การขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง..... | 97 |
| 2.2.3.2 | การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว..... | 101 |
| 2.2.4 | การถอนคำฟ้อง..... | 103 |
| 2.3 | คำพิพากษาหรือคำสั่ง..... | 104 |
| 2.3.1 | การกำหนดคำบังคับในคำพิพากษา..... | 104 |
| 2.3.2 | ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครอง..... | 106 |
| บทที่ 4 วิเคราะห์คดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง | | |
| 1. | คดีเกี่ยวกับการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิด ปัญหามลพิษ : คดีราชาเทวะ..... | 110 |
| 1.1 | ข้อเท็จจริงและคำพิพากษาในคดี..... | 110 |
| 1.2 | บทวิเคราะห์..... | 117 |
| 2. | คดีเหตุเดือดร้อนรำคาญ : อุเคาะพันสีรถยนต์..... | 123 |
| 2.1 | ข้อเท็จจริงและคำพิพากษาในคดี..... | 123 |
| 2.2 | บทวิเคราะห์..... | 129 |
| 3. | คดีเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม..... | 132 |
| 3.1 | ข้อเท็จจริงและคำพิพากษาในคดี..... | 140 |
| 3.2 | บทวิเคราะห์..... | 142 |
| บทที่ 5 บทสรุปและเสนอแนะ | | |
| 1. | บทสรุป..... | 154 |
| 2. | ข้อเสนอแนะ..... | 157 |
| | รายการอ้างอิง..... | 159 |
| | ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์..... | 164 |

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 โครงการหรือกิจกรรมที่ต้องการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ

สิ่งแวดล้อม จำนวน 22 โครงการ.....144



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในสภาวะปัจจุบันปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อการดำรงอยู่ของสังคม หรือการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อาทิเช่น โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังถ่านหิน บริเวณตำบลบ่อนอก อำเภอเมือง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ หรือโครงการก่อสร้างท่อก๊าซไทย - มาเลเซีย จังหวัดสงขลา เป็นต้น ซึ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้ต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเป็นเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายต้องรอการสั่งอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อน เพราะฉะนั้น หากโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA.) แล้วแต่ไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด หรือเจ้าหน้าที่อนุญาตโดยไม่รอผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมล่าช้า จนเกิดเป็นข้อพิพาทขึ้นจึงต้องพิจารณาถึงองค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าว รวมทั้งอำนาจในการเยียวยาให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำนั้น

ความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ได้บัญญัติความหมายของสิ่งแวดล้อมไว้ดังนี้

“สิ่งแวดล้อม” หมายความว่า สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น

จากความหมายของสิ่งแวดล้อมดังกล่าวอาจแยกประเภทของสิ่งแวดล้อมออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ¹ คือ

(1) สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ (Nature Environment) หมายความว่ารวมถึงสิ่งมีชีวิต และสิ่งไม่มีชีวิตที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ

¹ สุณีย์ มัลลิกะมาสย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542) หน้า 5.

(2) สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น (Man-made Environment) หมายความว่า สิ่งประดิษฐ์และสิ่งก่อสร้างที่มนุษย์สร้างขึ้นมา ซึ่งเป็นสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ รวมถึงสิ่งแวดล้อมที่เป็นชีวภาพ เช่น การผสมพันธุ์พืชสัตว์ให้เป็นพันธุ์ใหม่ที่แปลกแตกต่างไปจากพันธุ์เดิม

จากความหมายของสิ่งแวดล้อมที่หมายถึงสิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งทีมนุษย์ได้ทำขึ้น ซึ่งมีการนำไปใช้ประโยชน์มากมาย และใช้กันอย่างฟุ่มเฟือย อันนำไปสู่ความหายนะต่อสิ่งแวดล้อม หรือเรียกว่า “ปัญหาสิ่งแวดล้อม” ซึ่งแยกออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ² คือ ปัญหามลพิษ และปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ

(1) ปัญหามลพิษ หมายถึง สิ่งแวดล้อมถูกปนเปื้อนด้วยสิ่งเป็นพิษต่าง ๆ จนกระทั่งสิ่งแวดล้อมเป็นพิษไปด้วย เช่น น้ำเป็นพิษ อากาศเป็นพิษ เป็นต้น ปัญหามลพิษนี้มีบ่อเกิดมาจากแหล่งกำเนิดมลพิษหลัก 3 แห่ง คือ

(1.1) โรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งก่อให้เกิดปัญหามลพิษต่าง ๆ ได้แก่ มลพิษทางน้ำ เป็นสภาวะการปนเปื้อนของน้ำที่มนุษย์เคยได้ใช้เพื่อการบริโภค หรือน้ำที่มีชีวิตต่าง ๆ สามารถอาศัยอยู่ได้กลับต้องมาแปรเปลี่ยนสภาพเสื่อมโทรมลง โดยคุณภาพน้ำต่ำกว่ามาตรฐานที่สิ่งแวดล้อมจะรับได้ เนื่องจากถูกปนเปื้อนด้วยมลพิษต่าง ๆ จากการประกอบการอุตสาหกรรม มลพิษทางอากาศ วัตถุประสงค์ที่ปนโรงงานสารเคมีและเชื้อเพลิงที่ใช้เพื่อการผลิต ย่อมนำมาซึ่งมลพิษทางอากาศในรูปของก๊าซ เช่น ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ คาร์บอนมอนอกไซด์ ไนโตรเจนออกไซด์ ฯลฯ ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบทางเดินหายใจของมนุษย์ และก่อให้เกิดฝนกรด สร้างความเสียหายต่อต้นไม้ และต่อระบบนิเวศน์ รวมทั้งฝุ่นละออง เขม่า เถ้า ควัน ต่าง ๆ หรือกลิ่นต่างๆ เสียงและความสั่นสะเทือนส่วนใหญ่มาจากโรงงานอุตสาหกรรมบางประเภท เช่น โรงงานผลิตกระป๋อง โรงงานเคาะพ่นสีรถยนต์ โรงพิมพ์ โรงงานที่ใช้เครื่องจักรที่ก่อให้เกิดเสียงดัง และสถานที่ก่อสร้างอาคาร เสียงที่ดังมากเกินไปจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพของผู้ได้ยินได้ฟัง ทั้งทางกายและจิตใจ ขยะอุตสาหกรรม หรือกากของเสียที่เป็นพิษที่จะต้องใช้วิธีการกำจัดโดยเฉพาะและโดยวิธีพิเศษ วัตถุอันตราย ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ให้ความหมายของ “วัตถุอันตราย” หมายถึง วัตถุระเบิดได้ วัตถุไวไฟ วัตถุออกซิไดซ์ และวัตถุเปอร์ออกไซด์ วัตถุมีพิษ วัตถุที่ทำให้เกิดโรควัตถุกำมันตรังสี วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม วัตถุกัดกร่อน วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง วัตถุอย่างอื่น ไม่ว่าจะเป็เคมีภัณฑ์ หรือสิ่งอื่นใดที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ หรือสิ่งแวดล้อม

(1.2) เกษตรกรรม โดยลักษณะทางสภาพทางภูมิประเทศ ภูมิศาสตร์ และภูมิอากาศแล้ว ไทยเป็นประเทศที่มีความเหมาะสมที่สุดที่จะเป็นประเทศเกษตรกรรม ที่ผลิตอาหาร

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-19.

เลี้ยงประชากรประเทศอื่น ๆ ในอดีตการเกษตรของไทยไม่ว่าจะเป็น การเพาะปลูก และการเลี้ยงสัตว์ จะทำเป็นกิจการเล็ก ๆ เพียงเพื่อการบริโภคในครัวเรือนเท่านั้น การจำหน่ายจะทำเมื่อมีของเหลือจากการบริโภคแล้ว ในระยะต่อ ๆ มาจนปัจจุบัน สถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปในรูปของการเกษตรกรรมเชิงพาณิชย์มากขึ้น จนปัจจุบันเกษตรกรรมจะเป็นรูปแบบของเชิงพาณิชย์โดยสมบูรณ์ ซึ่งผลที่ตามมาคือ ความจำเป็นที่ต้องเร่งและเพิ่มผลผลิตทั้งทางด้านการเกษตร และการปศุสัตว์ จึงมีการนำเอาเทคโนโลยี การขยายพันธุ์ การเปลี่ยนแปลงพันธุ์ การใช้ปุ๋ยเคมี และอาหารเสริมเพิ่มให้ เกิดผลผลิตได้เต็มที่ มีการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช ทำให้ระบบนิเวศน์เปลี่ยนแปลงไปจากธรรมชาติ และส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ผลกระทบที่ได้รับจากปุ๋ยเคมีและสารเคมีดังกล่าว ส่งผลร้ายต่อสิ่งมีชีวิต และสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ หากมนุษย์และสัตว์รับเอาสารพิษเข้าไปจะมีอาการรุนแรงขนาดใดขึ้นอยู่กับปริมาณของสารพิษ และระยะเวลาที่รับเข้าสู่ร่างกายซึ่งจะมีอาการเฉียบพลันหากรับเอาไปปริมาณมากในครั้งเดียว หรือมีอาการเป็นพิษเรื้อรัง หากสะสมอยู่ในร่างกายทีละน้อยและต่อเนื่องเป็นเวลานาน และหากสารพิษเหล่านั้นตกลงไปในน้ำ อาจมีผลให้ปลาและสัตว์น้ำตาย เหล่านี้เป็นต้น

(1.3) ชุมชน ชุมชนที่มีคนอยู่อย่างหนาแน่นย่อมเป็นแหล่งที่มาของปัญหามลพิษ ที่เห็นได้ชัดคือ ปัญหาน้ำเสียจากการใช้ในชีวิตประจำวัน เป็นต้นว่า การซักล้าง การทำอาหาร การ อาบน้ำ ฯลฯ น้ำที่ใช้แล้วจะไหลโดยตรงลงสู่ท่อระบายน้ำของแต่ละบ้าน แล้วไหลรวมไปสู่แหล่งน้ำสาธารณะใกล้เคียง เช่น คู คลอง แม่น้ำ น้ำที่ใช้แล้วเหล่านี้จะมีสิ่งสกปรกเจือปนอยู่ด้วย เช่น ไขมัน สารเคมี ขยะ ดังนั้น น้ำใช้แล้วจากชุมชนที่ยังไม่ได้ผ่านระบบบำบัดน้ำเสียก่อนลงสู่ แหล่งน้ำสาธารณะจึงเป็นสาเหตุแห่งความเน่าเสียของแหล่งน้ำสาธารณะนั้น

ปัญหาสิ่งแวดล้อมจากชุมชนอีกประการหนึ่งคือ ขยะ ซึ่งมีปริมาณมากเกินกว่าที่จะกำจัดให้หมดสิ้นลงไปได้ ย่อมเป็นปัญหาการตกค้างของขยะที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน และสิ่งแวดล้อม ในการจัดการขยะนั้นส่วนใหญ่มักจะมองไปถึงการใช้วิธีการหรือเทคโนโลยี หรือเครื่องมือในการกำจัดขยะที่ทันสมัย เช่น ใช้เตาเผาขยะ (Incinerator) หรือ ใช้วิธีการฝังกลบ (Landfill) หรือใช้วิธีการทำปุ๋ยหมัก (Composter) ซึ่งวิธีการเหล่านี้ล้วนแล้วแต่สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะเตาเผาขยะ หากไม่มีประสิทธิภาพสูงพอแล้วมีความเป็นไปได้ที่จะก่อให้เกิดสารไดออกซิน (Dioxin) ซึ่งส่งผลให้เกิดโรคมะเร็งในมนุษย์ได้ นอกจากนั้นยังมีราคาแพง ค่าบำรุงรักษา ก็แพง ในขณะที่การฝังกลบก่อให้เกิดปัญหากลิ่น ความสกปรกและน้ำเสีย

(2) ปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ

ประเทศไทยความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรที่มีอยู่ในประเทศได้สูญหายหมดไปเป็นจำนวนมาก โดยมีสาเหตุหลัก 2 ประการ³ คือ

(2.1) การเพิ่มของประชากร (Population Growth) ไม่ว่าจะประเทศใดในโลกต่างเผชิญกับปัญหาจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นทุกวัน แม้ว่าจะได้มีการรณรงค์ให้มีการวางแผนครอบครัวก็ตาม จำนวนประชากรเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญที่จะทำให้เกิดการบริโภคทรัพยากรเพิ่มมากขึ้น ซึ่งย่อมหมายความว่ารวมไปถึงการทำลายทรัพยากรในประเทศไปด้วย

(2.2) การขยายตัวทางเศรษฐกิจและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี (Economic Growth and Technological Progress) การพัฒนาประเทศโดยมุ่งหวังที่จะให้ประเทศมีความเจริญทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ได้มาซึ่งมาตรฐานคุณภาพชีวิตที่สูงขึ้นนั้น ย่อมนำมาซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมและการทำลายทรัพยากรของประเทศ หากไม่มีมาตรการรองรับในเชิงการป้องกันปัญหาล่วงหน้า เพราะการขยายตัวทางเศรษฐกิจก่อให้เกิดการบริโภคทรัพยากรเกินกว่าความจำเป็น เพื่อการดำรงชีวิตในขั้นพื้นฐาน และหากประกอบกับการนำเอาเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาใช้ด้วยแล้ว ยิ่งส่งผลกระทบต่อทรัพยากรมากขึ้น เพราะเทคโนโลยีเป็นปัจจัยที่เร่งให้เกิดการบริโภคทรัพยากรง่ายและสะดวกขึ้น

1.1 ข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม

ข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม คือ ข้อโต้แย้งสิทธิและเรียกร้องให้มีการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาของผู้เสียหายหรือผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายและความเดือดร้อน โดยมีสาเหตุมาจากปัญหามลพิษและการทำลายทรัพยากรธรรมชาติจากการประกอบการหรือดำเนินการของผู้ก่อปัญหา⁴

1.1.1 ลักษณะข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม

เมื่อมีผู้ก่อมลพิษ (polluter) ออกสู่ระบบสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นมลพิษทางน้ำ มลพิษทางเสียง หรือมลพิษทางอากาศ ย่อมเกิดผลกระทบและก่อให้เกิดความเสียหายแก่สภาวะแวดล้อมได้ หากมลพิษดังกล่าวถูกสะสมในปริมาณมากขึ้นจนทำให้สิ่งแวดล้อมของธรรมชาติไม่สามารถจะดูดกลืนหรือทำให้เจือจางได้ทันทั่วทั้งที่จะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ (ecosystem)

³ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, ความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์ชุมนุม สหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, 2538) หน้า 11-12, อ้างถึงใน สุนีย์ มัลลิกะมาสย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 16 .

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 66.

ในที่สุดเมื่อสิ่งแวดล้อมถูกทำลายและเสียสมดุลไปย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชน ทำให้ประชาชนได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สินได้ ลักษณะดังกล่าวนี้เมื่อมีผู้ก่อมลพิษ และก่อความเสียหายต่อประชาชน ประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษของสิ่งแวดล้อมมีสิทธิดำเนินคดีต่อผู้ก่อให้เกิดความเสียหายตามกฎหมายได้ ทั้งในคดีแพ่งและในคดีอาญา ลักษณะของการกระทำของผู้เป็นต้นเหตุให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมนี้ ย่อมเข้าลักษณะของความผิดทางแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญา อันถือว่าเป็น “ข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม”⁵

1.1.2 ลักษณะข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ก่อนปี 2540 ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาททางแพ่ง ข้อพิพาททางอาญา หรือข้อพิพาททางปกครอง สำหรับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมทางปกครอง ก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดไว้ทั้งเรื่องอำนาจฟ้องและภาระการพิสูจน์

ความหมายคดีปกครอง เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 276 ประกอบกับมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้วอาจให้ความหมายของคดีปกครองได้ว่า “คดีปกครอง” หมายถึง ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่งกับเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด หรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือเนื่องจากสัญญาทางปกครอง

ลักษณะคดีปกครอง จากความหมายของคดีปกครองข้างต้นจึงเห็นได้ว่าคดีปกครองมีลักษณะสำคัญสองประการประกอบกัน คือ

(1) คู่กรณีในคดี ต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁶ ฝ่ายหนึ่งกับเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน

(2) ลักษณะข้อพิพาท ต้องเป็นข้อพิพาทอันสืบเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำ หรือการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจากการใช้อำนาจทางปกครอง หรือการดำเนินกิจการทางปกครองไม่ว่าเป็น

⁵ ไกรสร เลียงสมบูรณ์ , “การระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยอนุญาโตตุลาการ”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2537) , หน้า 81 - 82.

⁶ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือปฏิบัติการทางปกครอง หรือหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่เช่นว่านั้นล่าช้าเกินสมควร หรือสัญญาทางปกครอง

ลักษณะคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เมื่อพิจารณาลักษณะของคดีปกครองดังกล่าวประกอบกับลักษณะข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมแล้ว อาจจำแนกลักษณะคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ดังนี้

(1) คู่กรณีในคดีต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่งกับเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเท่านั้น

(2) ต้องเป็นข้อพิพาทอันสืบเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำ หรือการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจากการใช้อำนาจทางปกครอง หรือการดำเนินการทางปกครองไม่ว่าเป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือปฏิบัติการทางปกครอง หรือหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่เช่นว่านั้นล่าช้าเกินสมควรเกี่ยวกับการคุ้มครองป้องกันสิ่งแวดล้อม

1.2 ข้อขัดข้องในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก่อนจัดตั้งศาลปกครอง

จากลักษณะคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรวินิจฉัย มีข้อขัดข้องในทางวิธีพิจารณาความแพ่งสรุปได้ดังนี้

1.2.1 ข้อขัดข้องเกี่ยวกับอำนาจฟ้อง

ลักษณะคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีความแตกต่างจากคดีแพ่งทั่วไป เมื่อศาลยุติธรรมเป็นองค์กรวินิจฉัยจึงต้องใช้หลักการฟ้องเช่นเดียวกับคดีแพ่งทั่วไป กล่าวคือ บุคคลที่จะมีสิทธิฟ้องคดีหรือมีอำนาจฟ้องคดีทางแพ่งจะต้องเป็นบุคคลที่ถูกได้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายแพ่ง⁷ ในบางกรณีความเสียหายยังไม่เกิดขึ้นแต่หากปล่อยต่อไปความเสียหายอาจจะเกิดขึ้นได้บุคคลผู้ที่จะอาจเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำดังกล่าวจึงไม่อาจเป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดีได้เลย นอกจากนั้นกฎหมายที่ใช้ในการพิจารณาคดีมีความยุ่งยาก สลับซับซ้อน เอกชนต้องแต่งทนายช่วยว่าต่างแก็ต่างเสมอ

⁷ มาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

1.2.2 ข้อขัดข้องทางด้านการพิจารณาพิสูจน์

การแสวงหาข้อเท็จจริงในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเน้นหนักไปในทาง “ระบบกล่าวหา” ซึ่งผลกการพิจารณาพิสูจน์ให้ตกอยู่แก่คู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริง⁸ สำหรับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องคดีไม่ว่าจะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งพยานหลักฐานที่สำคัญบางประเภทอยู่ในความครอบครองของจำเลยทำให้โจทก์ไม่สามารถนำพยานหลักฐานดังกล่าวมาพิสูจน์ต่อศาลได้

1.2.3 ข้อขัดข้องในการใช้สิทธิในการป้องกันอันตรายล่วงหน้า

ความเสียหายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหากเกิดขึ้นย่อมก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงและเป็นภัยอันตรายต่อประชาชนจำนวนมากอย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง เพราะฉะนั้น การป้องกันมิให้ภัยอันตรายที่เกิดจากปัญหามลพิษเป็นสิ่งที่สำคัญเช่นกัน ดังคำกล่าวที่ว่า “ป้องกันดีกว่าแก้ไข” แต่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็มีได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการป้องกันอันตรายล่วงหน้าไว้ทำให้บุคคลที่อาจจะได้รับอันตรายจากแหล่งมลพิษต่าง ๆ ไม่สามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อเรียกให้ผู้ครอบครองหรือเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษจัดการตามความจำเป็นในการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายหรืออันตรายต่อชีวิตหรือร่างกายของประชาชนจากมลพิษได้ เนื่องจากบุคคลนั้นยังไม่ถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่อันจะมีอำนาจฟ้องแต่อย่างใด

1.3 การแก้ไขข้อขัดข้องเมื่อศาลปกครองเปิดทำการ

เมื่อศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองกลางเปิดทำการ⁹ การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งได้แก้ไขข้อขัดข้องเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความของศาลยุติธรรมข้างต้น คือ

1.3.1 ผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรืออำนาจฟ้อง

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองไม่จำเป็นต้องถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ดังเช่นคดีแพ่ง เพียงแต่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้แล้ว เช่น

⁸ มาตรา 84 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁹ วันที่ 9 มีนาคม 2544

ผู้ที่อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลราชาทะอนุญาติให้ออกชน
ดำเนินการฝังกลบมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในที่ดินเอกชนบริเวณตำบลราชาทะ ได้ฟ้องขอให้
เพิกถอนคำสั่งขององค์การบริหารส่วนตำบลราชาทะดังกล่าว

1.3.2 การระงับการพิสูจน์

ผู้ฟ้องคดีปกครองไม่มีภาระพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่ตนได้กล่าวอ้าง ศาลมี
อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดี โดยจะใช้วิธีพิจารณาในระบบ “ไต่สวน” (The
Inquisitorial Procedure) กล่าวคือ ศาลปกครองมีอำนาจในการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้
ตามความเหมาะสม โดยศาลจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐาน
อื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควร¹⁰ ตามที่ปรากฏในคำฟ้อง คำให้การ
คำคัดค้าน คำให้การ หรือคำให้การเพิ่มเติม ซึ่งในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล ถ้าต้องมีการให้ถ้อยคำ
ของคู่กรณี พยาน หรือบุคคลใด ๆ ให้ศาลเป็นผู้ซักถาม¹¹ ทำให้แก้ไขข้อขัดข้องในเรื่องการพิสูจน์ข้อเท็จจริง
และการอ้างเอกสารหลักฐานที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ที่ถูกฟ้องคดี รวมทั้งการพิสูจน์ถึงความเสียหายที่ได้รับจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของ
หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

1.3.3 การใช้สิทธิในการป้องกันอันตรายล่วงหน้า ตามบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้มี สิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นอกจากเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ผู้ที่อาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายก็มีสิทธิ ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้เช่นเดียวกัน เช่น ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนจากการที่กระทรวง วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมใน บริเวณอำเภอ ชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ตามร่างประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ในพื้นที่อำเภอบ้านแหลม อำเภอเมืองเพชรบุรี อำเภอท่า양 และอำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี อำเภอหัวหิน และอำเภอปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ....ส่งผลกระทบต่อการลงทุนของ ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากตามร่างประกาศห้ามมิให้มีการกระทำหรือประกอบกิจกรรมที่ผู้ฟ้องคดีกระทำ กิจการอยู่ เห็นได้ว่าสามารถเป็นการป้องกันหรือยับยั้งภัยอันตรายหรือความเดือดร้อนเสียหายที่อาจ เกิดขึ้นล่วงหน้าได้

¹⁰ มาตรา 55 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. 2542

¹¹ ข้อ 50 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ. 2543

1.4 สภาพปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง

เมื่อเกิดข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อาจเกิดสภาพปัญหาในวิธีพิจารณาคดี ดังนี้

(1) ผู้มีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองจะต้อง “มีส่วนได้เสีย” ในการกระทำที่เกิดขึ้น ดังนั้น การฟ้องคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมต่อศาลการพิจารณา “ความมีส่วนได้เสีย” จะมีขอบเขตการพิจารณาแค่ไหน เพียงใด โดยเฉพาะพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 8 (5) กำหนดให้องค์กรเอกชนที่จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมแล้วเป็น “ผู้แทน” ในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายได้ องค์กรเอกชนดังกล่าวจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้หรือไม่ อย่างไร รวมทั้งสิทธิฟ้องคดีโดยอ้อมขององค์กรเอกชนหรือประชาชน

(2) ค่าธรรมเนียมศาล แม้การฟ้องคดีต่อศาลปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลก็ตาม แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 45 วรรคสี่ ได้บัญญัติกรณีให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลไว้ดังนี้ “การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องมาจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ(4) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์แต่ไม่เกินสองแสนบาท” ฉะนั้น กรณีผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจนทำให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองและขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้เงินแล้วก็ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลด้วย ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีไม่มีเงินเพื่อชำระค่าธรรมเนียมศาลแล้ว คดีดังกล่าวย่อมไม่อาจได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาลปกครองได้ด้วยผลของบทบัญญัติมาตราดังกล่าว และไม่มียกเว้นคดีใดในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ที่ได้บัญญัติข้อยกเว้นการเสียค่าธรรมเนียมศาลไว้ดังเช่นการขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถาในคดีแพ่ง¹²

(3) ศาลปกครองมีอำนาจในการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยการกำหนดเงื่อนไขในคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งแค่ไหน เพียงใด รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งศาล

(4) ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับเพื่อเยียวยาผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย แค่ไหน กล่าวคือ ค่าบังคับตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี

¹² มาตรา 155 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพียงพอสำหรับการเยียวยาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ หรือควรมีกำหนดหลักเกณฑ์ในการคำนวณค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมหรือไม่ รวมทั้งศาลจะมีวิธีการบังคับคดีให้เป็นไปตามที่ศาลกำหนดไว้ในคำพิพากษาอย่างไร

1.5 ความไม่ชัดเจนในกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดวิธีพิจารณาคดีปกครองไว้ แต่เนื่องจากคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีลักษณะของคดีที่แตกต่างกันไปจากคดีปกครองทั่วไป ดังนั้น การพิจารณาคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมมีความไม่ชัดเจนในประเด็นดังต่อไปนี้

1.5.1 อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อม หรือประเภทคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง กล่าวคือ ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมแค่ไหนเพียงใด จะจำกัดอยู่เฉพาะคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) เท่านั้น หรือจะครอบคลุมคดีทุกประเภท ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

1.5.2 ผู้มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง ผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องมี “ส่วนได้เสียในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม” แค่นั้น เพียงใด กล่าวคือ

(1) ความหมาย ขอบเขต และหลักเกณฑ์ของ “ความมีส่วนได้เสีย” จะใช้หลักเกณฑ์ “การดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง” ตามมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในการพิจารณาได้หรือไม่

(2) ผลของบทบัญญัติมาตรา 8 (5) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะทำให้องค์กรเอกชนดังกล่าวมีสิทธิฟ้องคดีแทนประชาชนได้หรือไม่ และในกรณีที่มีองค์กรเอกชนตามมาตรา 8 (5) จะต้องมีหลักเกณฑ์อย่างไรในการให้ฟ้องคดีแทนได้ นอกจากนั้นหากคณะบุคคลซึ่งมิใช่นิติบุคคลจะฟ้องคดีแทน ควรมีหลักเกณฑ์อย่างไร

1.5.3 วิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง ได้แก่

(1) ขอบเขตอำนาจศาลในการตรวจสอบปัญหาทางเทคนิค

(1.1) ศาลจะมีอำนาจตรวจสอบปัญหาทางเทคนิคที่เป็นเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองมีความรู้ความเชี่ยวชาญอย่างดีได้มากน้อยเพียงใด

(1.2) กรณีข้อเท็จจริงด้านเทคนิคของหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้องขัดแย้งกัน ศาลจะมีอำนาจประเมินข้อเท็จจริงนั้นได้แค่ไหน เพียงใด เช่น EIA, กรณีโรงไฟฟ้าหินกรูด เป็นต้น

(1.3) กรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการตามขั้นตอนก่อนที่จะใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการใดได้ หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนดังกล่าว ศาลควรมีอำนาจยกเลิกเพิกถอนการใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการนั้นได้แค่ไหน เพียงใด

(2) วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อม ศาลปกครองมีอำนาจในการกำหนดเงื่อนไขในคำสั่งกำหนดมาตรการชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้แค่ไหน เพียงใด

(3) การกำหนดค่าบังคับ และผลของคำพิพากษาเพื่อเยียวยาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

(3.1) มาตรการเยียวยาในการกำหนดค่าบังคับตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 เพียงพอสำหรับการเยียวยาคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมหรือไม่

(3.2) กรณีที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้ว แต่ให้รอการปฏิบัติตามค่าบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ หรือหากมีการอุทธรณ์ต้องรอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีถึงที่สุดตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 จะมีวิธีการแก้ไขอย่างไร

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาถึงประเภทคดี และอำนาจฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

2.2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์คดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองให้ทราบถึงความชัดเจนของปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในวิธีพิจารณาคดี รวมทั้งบทบาทของตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อม

3. ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาเนื้อหาสาระสำคัญ และบทบาทศาลปกครองในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมุ่งเน้นในเรื่ององค์ประกอบคดีสิ่งแวดล้อมและประเภทคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง สิทธิฟ้องคดี

หรืออำนาจฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทั้งโดยตรงและโดยอ้อม และศึกษาวิเคราะห์คดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองเพื่อทราบข้อขัดข้องในการพิจารณาคดี โดยจะทำการศึกษาเปรียบเทียบกับองค์กรณีวิจัยชี้ขาดข้อพิพาทและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

4. สมมติฐานของการวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้ “ศาลปกครอง” มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง แต่กฎหมายดังกล่าวยังไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในเรื่อง **องค์ประกอบคดีสิ่งแวดล้อมและประเภทคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง อำนาจฟ้องหรือสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมทั้งโดยตรงและโดยอ้อม และวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง**

การแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าวต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง โดยเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 นอกจากนี้ ต้องเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม สิทธิในสิ่งแวดล้อม และมาตรการทางสิ่งแวดล้อมแก่ตุลาการศาลปกครองสำหรับระยะต่อไปต้องปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในเรื่องดังกล่าวให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

5. วิธีดำเนินการวิจัย

ทำการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารประกอบด้วย

5.1 **บทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ** ที่เกี่ยวข้องในการให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำใดๆ เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง การกระทำอื่นใด ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 รวมทั้งกฎหมายวิธีพิจารณาความ ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

5.2 **คำพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง**มาทำการศึกษวิเคราะห์ ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1820/2545 (คดีโคบอลท์-60) คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 296/2546 (คดีราชาเทวะ) คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1751/2546 (คดีออกใบอนุญาตตั้งโรงงานที่ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม) และ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 444/2547 (คดีอุ้มเกาะพันศิริถยนต์)

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ประชาชน องค์กรบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม และศาลปกครองมีความชัดเจนในเรื่องคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง และสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม อันสามารถเยียวยาแก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างเป็นรูปธรรม

6.2 ทำให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง ส่งผลให้การพิจารณาพิพากษาคดีมีความรวดเร็ว และคุ้มครองประชาชนจากปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมได้ดีขึ้น



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

หลักการ แนวความคิดในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับ การคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

หลักการ แนวความคิดในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมที่ควรศึกษา 3 ด้าน คือ สิทธิในสิ่งแวดล้อม หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และแนวความคิดเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรืออำนาจฟ้องคดีปกครอง

1. สิทธิในสิ่งแวดล้อม

สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิมนุษยชน(Human Rights) ขั้นพื้นฐานที่ประชาชนพึงได้รับการคุ้มครองจากรัฐในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดี จึงต้องทำความเข้าใจในความหมายของสิทธิในสิ่งแวดล้อม

สำหรับคำว่า “สิทธิ” Roscoe Pound ได้ให้ความหมายของ “สิทธิ” ไว้ 4 ความหมาย คือ

(1) ประโยชน์(Interest) มีความหมายได้ 2 กรณี คือ

(1.1) ประโยชน์ซึ่งบุคคลมีอยู่ควรจะได้รับ การรับรองและคุ้มครอง

(1.2) ประโยชน์ซึ่งได้รับการรับรองและคุ้มครอง และได้รับการจำกัดขอบเขตด้วยการเคารพในประโยชน์ของบุคคลที่ได้รับการรับรอง

(2) สิทธิที่จะเรียกร้อง (claim) ซึ่งได้รับการรับรองในอันที่จะกระทำ หรือละเว้นการกระทำโดยบุคคลอื่น เพื่อที่จะเกิดประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง

(2.1) ในทางกฎหมาย ในการที่จะคุ้มครองการกระทำ หรือละเว้นการกระทำตามที่กำหนดได้จำกัดขอบเขตไว้

(2.2) ในทางศีลธรรม ในการควบคุมสังคมด้วยแรงกดดันจากความรู้สึกทางศีลธรรมของสังคมหรือองค์กรกฎหมายพิเศษ

(3) อำนาจ คือ การกำหนดความสามารถในการก่อตั้ง ปลดเปลื้อง หรือเลิกสิทธิตามความหมายในข้อ 2 และรวมถึงการก่อตั้งหรือเลิกหน้าที่

(4) เสรีภาพ และเอกสิทธิ คือ การกำหนดสภาพบางอย่างของการที่จะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับสิ่งที่เป็นโอกาส ซึ่งกฎหมายให้การคุ้มครองประโยชน์ไว้ด้วยการปล่อยให้บุคคลได้ใช้สิทธิความสามารถตามธรรมชาติได้อย่างอิสระเสรี¹

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความหมายของ“สิทธิ” ได้แก่ “ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้” หมายความว่า เป็นประโยชน์ที่กฎหมาย “รับรอง” ว่ามีอยู่และเป็นประโยชน์ที่กฎหมาย “คุ้มครอง” คือ คุ้มครองมิให้มีการละเมิดสิทธิ รวมทั้งบังคับให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย²

นอกจากนั้นตามพจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทยได้ให้ความหมายของสิทธิ ไว้ว่า “สิทธิ (right)” หมายถึง อำนาจที่กระทำการใดๆ ได้อย่างอิสระ โดยได้รับการรับรองจากกฎหมาย³

ส่วน “สิ่งแวดล้อม” หมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ และสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น⁴

ดังนั้น “สิทธิในสิ่งแวดล้อม หมายถึง สิทธิที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สะอาดปราศจากมลพิษ และมีทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพให้ได้ใช้ประโยชน์อย่างพอเพียงแก่ความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต”⁵

สิทธิในสิ่งแวดล้อมมีหลักเกณฑ์สำคัญว่า สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์และบุคคลแต่ละคนเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวน รักษา และควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อความสุขสบายของตนเอง เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามเนื่องจากมลพิษหรือการทำลายทรัพยากรธรรมชาติก็สามารถบังคับการตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องคำนึงว่าให้เกิด

¹ Roscoe Pound, Jurisprudence, Chapter 21 ‘Right, (St.Paul,Minn: West Publishing Co., 1959), p.63.

² หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 11, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ประกายพริก, 2535), หน้า 218.

³ ราชบัณฑิตยสถาน , พจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : ราชบัณฑิตยสถาน, 2543), หน้า 337.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 337.

⁵ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2545), หน้า 62.

ความเสียหายหรืออันตรายขึ้นกับชีวิต ทรัพย์สิน และสุขภาพอนามัยของผู้นั้นมากนักน้อยเพียงใดหรือไม่⁶

การที่ประชาชนจะกล่าวอ้างสิทธิในสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพจะต้องมีกฎหมายรองรับสิทธิดังกล่าวก่อน ซึ่งสถานภาพของกฎหมายที่รับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศไทย สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1.1 สิทธิสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่เป็นประชาธิปไตยสูงสุดในโลก ได้มีการบัญญัติคุ้มครองเกี่ยวสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ดังนี้

มาตรา 5 “...(พลเมืองของสหรัฐ)...จะถูกจำกัดสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สิน โดยไม่ต้องด้วยกระบวนการแห่งกฎหมายหาได้ไม่ และทรัพย์สินของบุคคลใดจะถูกนำไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์โดยไม่มีค่าตอบแทนอันชอบธรรมมิได้”

มาตรา 9 “บรรดาสิทธิที่ได้จำแนกไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ จะตีความให้เป็นการปฏิเสธหรือลดทอนสิทธิของผู้หนึ่งผู้ใดมิได้”

มาตรา 14 “ข้อ 1 บุคคลทุกคนที่เกิดในสหรัฐอเมริกาหรือแปลงสัญชาติและอยู่ในบังคับของกฎหมายสหรัฐ ย่อมเป็นพลเมืองของสหรัฐอเมริกา และมลรัฐที่ภูมิภานาอยู่ มลรัฐใดจะออกกฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมายอันเป็นการตัดทอนเอกสิทธิ์หรือความคุ้มกันที่พลเมืองของสหรัฐจะพึงได้รับหาได้ไม่ หรือมลรัฐใดจะรอนสิทธิในชีวิต เสรีภาพหรือทรัพย์สินของบุคคลใดโดยไม่ชอบด้วยกระบวนการแห่งกฎหมายหรือจะปฏิเสธมิให้บุคคลใด ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจได้รับความคุ้มครองแห่งกฎหมายเท่าเทียมกันมิได้...”

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาดังกล่าวนักนิติศาสตร์อเมริกา เห็นว่าเป็นการกำหนดถึงสิทธิในคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย (...The Constitution to provide specifically for a right of environmental quality) และศาลสูงแห่งสหรัฐอเมริกา(U.S Supreme Court) ได้วางหลักในเรื่องนี้ไว้ในคดี Griswold V. Connecticut ว่า แม้จะเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยมลรัฐแต่ได้กล่าวถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อม(right to a decent environment) กรณีย่อมอยู่ในอำนาจของศาลสูงที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ นอกจากนี้ศาลสูงยังได้ตัดสินไว้ในคดี Board of health V. Crew โดยกล่าวว่า “การป้องกันสุขภาพของประชาชนนั้น รัฐไม่จำเป็นต้องรอคอยจนเกิดมีสิ่งสกปรกเสียก่อน...ข้อทดสอบว่า

⁶ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, “การศึกษาความเป็นได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ”, (รายงานวิจัย, คณะนิติศาสตร์ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ทุนอุดหนุนการวิจัยจากมูลนิธิญี่ปุ่น(Japan Foundation), 2531), หน้า 91.

ได้มีการละเมิดกฎหมายหรือไม่... เพียงแต่พิจารณาว่าการมีอยู่ของพฤติกรรมนั้นอาจจะก่อให้เกิดอันตรายขึ้นได้ ก็เป็นข้อพิสูจน์เพียงพอแล้ว” ดังนั้น ในสหรัฐอเมริกาอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเมื่อปรากฏสถานะมลพิษซึ่งเป็นอันตรายและเกิดความเสียหายต่อสุขภาพและสวัสดิภาพของประชาชน รวมทั้งเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน รัฐบาลกลางย่อมใช้มาตรการทั้งหลายในทางกฎหมายได้โดย ไม่จำเป็นต้องมีการพิสูจน์ความเสียหายและมีอำนาจดำเนินการได้ทันทีทั่วประเทศ โดยมีต้องคำนึงถึงขอบเขตทางภูมิศาสตร์ของมลรัฐ⁷

นอกจากนั้น บทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีแนวคิดมาจาก **Public Trust Doctrine** ซึ่งเป็นหลักกฎหมายโรมันที่ว่าทรัพย์สินและทรัพยากรบางประการที่เป็นสมบัติร่วมกันของมหาชน เช่น อากาศ พื้นน้ำ ป่าไม้ นั้น เป็นสิ่งที่รัฐเก็บรักษาเป็นทรัสต์ไว้แทนมหาชน⁸ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำแนวคิดดังกล่าวมาใช้โดยถือว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่และมีโอกาสใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณภาพโดยเสมอกัน การมีส่วนร่วมสิทธิที่จะได้รับประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นการใช้โดยตรง โดยอ้อม หรือเพื่อสันตนาการ ถือว่ารัฐเป็นผู้มีภาระหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลไว้ให้อยู่ในสภาพดีเสมอ และรัฐต้องไม่กระทำการใด ๆ อันเป็นการรุกรอนสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชน โดยมุ่งหวังให้ประชาชนของประเทศทุกยุคทุกสมัยเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากทรัพยากรและธรรมชาตินี้ตลอดไป

การเคารพสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนสหรัฐอเมริกานี้ มีส่วนช่วยผลักดันให้มีกฎหมาย **The National Environmental Policy Act (NEPA), 1970** ที่มีสาระสำคัญให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยรัฐต้องมีนโยบายการป้องกัน การบำรุงรักษา และการจัดพิชภัยที่จะทำลายสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญของบางมลรัฐของสหรัฐอเมริกา เช่น มลรัฐเพนซิลวาเนีย มลรัฐแคลิฟอร์เนีย และมลรัฐวิสคอนซิน ฯลฯ ได้แถลงเป็นการยืนยันว่ารัฐเป็นผู้ดูแลทรัพยากรธรรมชาติของส่วนรวม และให้การรับรองสิทธิของประชาชนในอากาศที่บริสุทธิ์ น้ำสะอาด ตลอดจนการปกป้องรักษาสภาพธรรมชาติและคุณค่าความงามของทิวทัศน์ และประวัติ

สถาบันนวัตกรรมการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷ ดนัย ศรีลัมพ์, “คำทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 137-138.

⁸ บุญชนะ ยี่สารพัฒน์, “ข้อขัดข้องในทางวิธีพิจารณาความของผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 57.

ศาสตร์ของสิ่งแวดล้อม⁹ อาทิเช่น มาตรา 101 แห่ง The National Environmental Policy Act (NEPA), 1970 ที่ได้บัญญัติให้ รัฐบาลสหรัฐต้องร่วมมือกับรัฐบาลมลรัฐ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่นทั้งที่เป็นของรัฐหรือเอกชนในการสร้างสรรค์และรักษาไว้ซึ่งคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้คงมีอยู่ในสภาพที่มีความสมบูรณ์ เพื่อให้สังคม เศรษฐกิจ และอื่น ๆ ของสหรัฐอเมริกาได้ดำรงชีพได้อย่างสุขสบายในยุคสมัยนั้นและยุคสมัย ต่อ ๆ ไป

1.2 สิทธิสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

สำหรับสิทธิในสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้แต่อย่างใด คงมีเฉพาะบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติไว้ไม่มากนัก โดยเริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 77 “รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและความงามทางธรรมชาติ รวมทั้งป่าไม้ ต้นน้ำ ลำธาร และน้ำฟ้า” รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 65 “รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อม และพึงจัดตั้งเป็นพิพที่ทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน” และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 มาตรา 78 “รัฐพึงบำรุงรักษาสภาพแวดล้อม ความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และพึงป้องกันและขจัดมลพิษ และการวางแผนการใช้ดินและน้ำให้เหมาะสม”

ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันมีผลใช้บังคับมีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อมคดีหนึ่ง กล่าวคือ ได้มีการยื่นฟ้องนายกรัฐมนตรี กับพวกเป็นจำเลย กรณีคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2535 อนุมัติให้ก่อสร้างอาคารที่ทำการของหน่วยงานทางราชการซึ่งเป็นอาคารสูงเกินกว่าสิบชั้นขึ้นไปหลายหลังในพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2532 ให้สงวนพื้นที่ลุ่ม บึง สระ และแหล่งน้ำมีอยู่ในพื้นที่ตามฟ้องไว้สำหรับเป็นพื้นที่รองรับน้ำและเก็บกักน้ำฝนเพื่อป้องกันน้ำท่วมพื้นที่บริเวณชอยพหลโยธิน 7 ซึ่งเป็นชุมชนที่โจทก์ทั้งเจ็ดและประชาชนตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนเป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยใช้ประโยชน์จากพื้นที่ตามฟ้อง อันเป็นพื้นที่โล่งและเป็นพื้นที่สีเขียว การอนุมัติให้ก่อสร้างอาคารสูงกว่าสิบชั้นจะทำให้สภาพอากาศในพื้นที่ดังกล่าวและบริเวณชุมชนใกล้เคียงเสื่อมเสียและด้อยคุณภาพลงเป็นอย่างมาก เนื่องจากปัญหามลพิษที่จะเกิดขึ้นติดตามมา จึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นการโต้แย้งและละเมิดสิทธิสาธารณะของโจทก์ ทั้งเจ็ดและประชาชนที่อยู่อาศัยบริเวณชุมชน

⁹ William H. Rodgers, Jr., Environmental Law, (Minnesota : West Publishing Company, 1977), pp. 173, 182 อ้างถึงใน สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, หน้า 68.

ใกล้เคียง พื้นที่ตามฟองเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำสลับกับหนองน้ำขนาดเล็ก มีบึงน้ำขนาดใหญ่ ฯลฯ แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไปในกรุงเทพมหานคร ควรแก่การอนุรักษ์ โดยขอให้ศาลพิพากษาดังนี้

ข้อ 1 เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2535 หรือบังคับให้จำเลยที่ 1 (นายกรัฐมนตรี) นำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้พิจารณาเพิกถอนมติดังกล่าว

ข้อ 2 บังคับให้จำเลยที่ 1 และที่ 2 (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม) นำเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนดให้พื้นที่ตามฟองเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 43 และ 44 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 โดยมีข้อห้ามหรือข้อกำหนดให้ระงับการก่อสร้างอาคารของจำเลยที่ 3 (กรมสรรพากร) รวมทั้งของหน่วยราชการอื่นที่อาจมีต่อไปในภายหน้า

ข้อ 3 บังคับจำเลยที่ 3 ให้หยุดและระงับการก่อสร้าง พร้อมปรับสภาพพื้นที่ให้เรียบร้อย และ

ข้อ 4 บังคับให้จำเลยที่ 2 และที่ 3 แจ้งข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ เช่น รายงานการประชุมและมติคณะกรรมการพิจารณาสถานที่ ๆ ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและของคณะรัฐมนตรี รายละเอียดเกี่ยวกับแบบแปลนแผนผัง การป้องกันและควบคุมมลพิษ เป็นต้น

ศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า “สิทธิและหน้าที่ในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 58 สิทธิในการมีอากาศสะอาดบริสุทธิ์หายใจเพื่อสุขภาพพลานามัยและคุณภาพชีวิตที่ดี สิทธิในการได้รับความร่มเย็นตามธรรมชาติ สิทธิที่จะปลอดจากความเสียหายและความเดือดร้อนอันเกิดจากปัญหาน้ำท่วม ปัญหามลพิษทางอากาศ ปัญหาความเดือดร้อนที่ระบายนจากตึกอาคารสูง ล้วนเป็นสิทธิตามปกติธรรมดาของคนทั่วไปซึ่งมีสิทธิได้รับตามกฎหมายที่กำหนดอยู่แล้ว จึงไม่ใช่สิทธิที่โจทก์ทั้งเจ็ดได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ โจทก์ทั้งเจ็ดจึงไม่มีสิทธิที่จะฟ้องร้องจำเลยทั้งสาม

การที่โจทก์ทั้งเจ็ดขอทราบข้อมูลและข่าวสารเกี่ยวกับรายงานการประชุมและมติในการพิจารณาสถานที่ทำงานของหน่วยราชการในเขตกรุงเทพมหานครและเมืองหลัก รวมทั้งแบบแปลน การจัดพื้นที่การก่อสร้างอาคารและแผนการป้องกันและแก้ไขปัญหาค่าที่จะเกิดขึ้นในอนาคตจากจำเลยที่ 3 แต่จำเลยที่ 3 ไม่ให้ความร่วมมือและไม่แจ้งเหตุขัดข้องว่าเป็นข้อมูลหรือข่าวสารที่ถือว่าเป็นความลับเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติหรือเข้าข้อยกเว้นข้ออื่นที่ไม่ต้องเปิดเผยแต่อย่างใด จึงเป็นการกระทบสิทธิของโจทก์ทั้งเจ็ด ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและ

รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535¹⁰ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 48 ทวิ¹¹ โจทก์ทั้งเจ็ดจึงมีอำนาจฟ้อง”¹²

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีบทบัญญัติที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ กล่าวคือ มีการนำแนวความคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่ให้เป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่จะดำเนินการมาเป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย ภายใต้หลักการพื้นฐาน 4 ประการ คือ

(1) การนำเอาหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาใช้โดยยอมให้มีการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพมาใช้ประโยชน์ได้ ขณะเดียวกันต้องมีการทำนุบำรุง สงวน บำรุงรักษา เพื่อให้สิ่งที่นำมาใช้ประโยชน์นั้นยังคงมีไว้ให้ประโยชน์ต่อไปในอนาคต

(2) การควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิการ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

(3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่าง ๆ

(4) การให้สิทธิในสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชน

สำหรับสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน สรุปสาระสำคัญได้มีดังนี้

¹⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

มาตรา 6 เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) การได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ”

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538

มาตรา 48 ทวิ บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูล หรือข่าวสารจากหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ ในเมื่อการนั้นมีหรืออาจจะมีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

¹² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 861 / 2540

(1) สิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

“**มาตรา 46** บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

(2) สิทธิของปัจเจกบุคคลในการมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ

“**มาตรา 56** สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

(3) สิทธิของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

“**มาตรา 59** บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัยคุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ”

(4) สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ และฟ้องหน่วยงานของรัฐ

(4.1) สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์

“**มาตรา 61** บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันควร ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

(4.2) สิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐ รัฐธรรมนูญฯ ได้แยกสิทธิในการฟ้องออกเป็น 2 กรณี คือ

(4.2.1) ฟ้องเพื่อให้ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ในเรื่อง การให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ

“มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่อย่างปกติ และต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้แจ้งการอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

(4.2.2) ฟ้องให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น

“มาตรา 62 สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้นย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

(5) สิทธิร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่

“มาตรา 60 บุคคลย่อมมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

2. หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

รัฐเสรีประชาธิปไตย (Liberal – Democratic State) หรืออีกนัยหนึ่งรัฐที่จัดองค์การทางการเมืองการปกครองของตนโดยยึดมั่นใน “หลักนิติรัฐ (Legal State Principle)”¹³ โดยมีแนวคิดที่ว่า “กิจกรรมทั้งปวงของรัฐต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” ซึ่งมีความหมาย ตรงกันข้ามกับ “รัฐตำรวจ”(L’Etat de police) กล่าวคือ นิติรัฐ หมายถึง การที่องค์กรต่าง ๆ ของรัฐจำต้องผูกพันการกระทำของตนกับกฎเกณฑ์ของกฎหมาย นักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศสชื่อ การ์ เดอ มัลแบร์ (R. Carre de Malberg) ซึ่งแสดงให้เห็นข้อแตกต่างระหว่าง “รัฐตำรวจ” (Etat de Police หรือ Police State) กับ “นิติรัฐ” ซึ่งฝ่ายปกครองต้องกระทำการตามกฎหมายว่า

“ฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจดุลพินิจอย่างเต็มที่ที่จะดำเนินมาตรการอะไรก็ได้ ที่ฝ่ายปกครองริเริ่มและเห็นว่าจำเป็นในส่วนที่เกี่ยวกับประชาชน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ รัฐตำรวจนี้อยู่บนแนวคิดที่ว่า วัตถุประสงค์สุดท้ายเป็นสิ่งสำคัญที่สุด ส่วนวิธีการที่จะไปถึงวัตถุประสงค์นั้น จะทำอย่างไรก็ได้ (*la fin justifie des moyens*) ตรงกันข้ามกับ “นิติรัฐ” (Etat de droit หรือ Rechtsstat) ซึ่งเป็นรัฐที่ต้องยอมตนอยู่ใต้ระบบกฎหมายในความสัมพันธ์กับปัจเจกชน และเพื่อคุ้มครองสถานะของปัจเจกชน โดยรัฐยอมตนอยู่ใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนดการกระทำของรัฐต่อปัจเจกชนทั้งสองนัย คือ กฎเกณฑ์ประเภทแรกกำหนดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และกฎเกณฑ์ประเภทที่สองกำหนดวิธีการและมาตรการซึ่งรัฐหรือหน่วยงานสามารถใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด รวมเป็นกฎเกณฑ์สองชนิดที่มีผลร่วมกันนั่นก็คือ การจำกัดอำนาจของรัฐ โดยการให้อำนาจนั้นอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายที่รัฐกำหนด ลักษณะเด่นที่สุดประการหนึ่งของนิติรัฐก็คือ ฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้วิธีการอื่นออกไปจากที่ระบบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น กระทำการใด ๆ ต่อปัจเจกชนได้ หลักนี้ส่งผลโดยปริยายให้เกิดขึ้นสองประการ คือ ประการแรก เมื่อฝ่ายปกครองเข้าไปมีนิติสัมพันธ์กับปัจเจกชน ฝ่ายปกครองหาอาจกระทำการฝ่าฝืน หรือหลีกเลี่ยงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ได้ไม่ ประการที่สอง คือ ในนิติรัฐที่พัฒนาจนสมบูรณ์แบบแล้วนั้น ฝ่ายปกครองไม่อาจกระทำการใดเป็นการบังคับปัจเจกชนโดยเขา

¹³ Michel Fromont et Alfred Rieg (sous la direction de), Introduction au Droit allemand (République fédérale), (tome II, Paris, Cujas, 1984), pp.13-36. อ้างถึงใน วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, “การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ”, รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เภมทรัพย์, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย บรรณาธิการ, (กรุงเทพมหานคร : พี.เค.พรินท์เฮ้าส์, 2531), หน้า 195.

ไม่สมัครใจได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายที่รัฐสภาตรารขึ้น (loi) ให้อำนาจไว้เท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้มาตรการใด ๆ ต่อผู้อยู่ใต้ปกครองได้ เว้นแต่กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นจะให้อำนาจไว้โดยตรง หรือโดยปริยาย

ดังนั้น นิติรัฐจึงเป็นรัฐที่ให้หลักประกันแก่ปัจเจกชนผู้อยู่ใต้ปกครองว่าเมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายปกครองละเมิดหลักนี้ ปัจเจกชนสามารถไปสู่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยคดีเพื่อให้เพิกถอนการกระทำ หรือเปลี่ยนแปลงหรือให้เลิกใช้การกระทำนั้น ๆ ของฝ่ายปกครองที่ละเมิดกฎหมายได้

เพราะฉะนั้น ระบบนิติรัฐจึงเป็นระบบที่สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของพลเมือง และมีวัตถุประสงค์หลักในการป้องกันและแก้ไขการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเพื่อที่จะให้นิติรัฐเป็นความจริงขึ้นมาได้ ก็มีความจำเป็นที่ประชาชนต้องสามารถดำเนินคดีกับการกระทำของรัฐทุกประเภทที่มีขอบ และที่ทำให้ปัจเจกชนเสียหาย”¹⁴

หลักนิติรัฐมีหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญอยู่หลักหนึ่งซึ่งเรียกว่า “หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย (Principe de légalité des actes administratifs)”

2.1.1 ความหมายของหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมายปกครองดังกล่าวมีความหมายว่า “องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพซึ่งรัฐธรรมนูญของรัฐรับรองและให้ความคุ้มครองแก่ราษฎรแต่ละคนอย่างเท่าเทียมกันได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องกระทำการดังกล่าวโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย”¹⁵ หรืออาจให้คำจำกัดความอย่างสั้นที่สุดก็คือ “การที่ให้ฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย”(La soumission de l'administration

¹⁴ R. Carré de Malberg, *Contribution à la Theorie générale de l'Etat*, (Tome I, Paris : CNRS, 1920), p. 488. อ้างถึงในบรรศักดิ์ อูวรรณ โฉ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม ,2538), หน้า 49-50.

¹⁵ R. Carré de Malberg, *Contribution à la Theorie générale de l'Etat*, (Paris, CNRS, 1962, Tome I), pp.489 อ้างถึงในวราภรณ์ วิสชุดพิชญ์, “การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ”,รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์, หน้า 195.

au droit)”¹⁶ โดยนัยนี้กฎหมายจึงเป็นทั้ง “แหล่งที่มา” (Source) และ “ข้อจำกัด” (Limitation) ของอำนาจกระทำการต่าง ๆ ขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง¹⁷

2.1.2 ที่มาของหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย คำว่า “กฎหมาย” นักกฎหมายฝรั่งเศสได้อธิบายถึง “ที่มา” ของความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีทั้งกรณีที่เป็นลายลักษณ์อักษรและที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร¹⁸ ดังนี้

2.1.2.1 กรณีที่เป็นลายลักษณ์อักษร ได้แก่ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและคำปรารภของรัฐธรรมนูญ สนธิสัญญาระหว่างประเทศ รัฐบัญญัติ และกฎข้อบังคับที่มีลักษณะทั่วไป

(1) บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ(Lois Constitutionnelles) และ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน(Déclaration des Droits)และคำปรารภของรัฐธรรมนูญ (Préambules constitutionnels)

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ถือเป็น “ที่มา” ของความชอบด้วยกฎหมายทั้งปวง ดังนั้น จึงมีผลว่ากรณีที่ฝ่ายปกครองทำนิติกรรมทางปกครองโดยขัดแย้งกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษาสามารถอ้างอิง “บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ” เพื่อเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวได้

สภาแห่งรัฐถือว่า ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและคำปรารภของรัฐธรรมนูญ (หมายถึง ปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ค.ศ.1789 และคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1946 ซึ่งยืนยันโดยคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1958 (ฉบับปัจจุบัน) ที่ว่า “ประชาชนชาวฝรั่งเศสขอประกาศอย่างเป็นทางการถึงความผูกพันที่มีอยู่กับคำประกาศสิทธิมนุษยชนและหลักอำนาจธิปไตยเป็นของชาติตามที่ได้ระบุไว้ในคำประกาศปี

¹⁶ ขวัญชัย สันตสว่าง, “หลักการว่าด้วยการกระทำในทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย (The Principle of Legality)”, บทบัญญัติ 44 ตอน 4 ,(ธันวาคม 2531), หน้า 3.

¹⁷ Michel Stassinopoulos, Traité des actes administratifs, (Paris, L.G.D.J, 1973), pp.18-19 อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ”, รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี คร.ปรีดี เกษมทรัพย์, หน้า 195.

¹⁸ สรุปสาระสำคัญจาก บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, “หลักความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองของไทย”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 12 - 16.

ค.ศ.1789 ซึ่งได้รับการยืนยันและเพิ่มเติมโดยคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ.1946” จากบทบัญญัตินี้เองทำให้ ตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (Conseil Constitutionnel) และสภาแห่งรัฐ (Conseil d’Etat) นำหลักในคำประกาศปี 1789 มาใช้ควบคุมร่างกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ หรือควบคุมนิติกรรมทางปกครอง โดยถือว่าหลักเหล่านี้เป็นหลักกฎหมายมหาชนทั่วไป (principe généraux du droit public) ซึ่งมีศักดิ์ระดับรัฐธรรมนูญ¹⁹ เป็น “ที่มา”ของความชอบด้วยกฎหมายเช่นกันแต่จำกัดเฉพาะส่วนที่เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะชัดเจนเพียงพอถึงกับที่จะให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ดังนั้น เมื่อนิติกรรมทางปกครองขัดแย้งกับกรณีนี้ ถือว่านิติกรรมทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) สนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ (Traité internationaux)

รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ.1958 มาตรา 55²⁰ ได้ยอมรับว่าสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่ได้รับการให้สัตยาบันมีผลบังคับสูงกว่ากฎหมาย ซึ่งสภาแห่งรัฐได้ถือว่าสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวเป็น “ที่มา” ของความชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เมื่อนิติกรรมทางปกครองใดขัดหรือแย้ง ต่อสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ นิติกรรมดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(3) รัฐบัญญัติ (loi)

กฎหมายที่รัฐสภาเป็นผู้ตราขึ้น เรียกว่า “รัฐบัญญัติ” นั้น ถือว่าเป็นกฎหมาย ดังนั้น จึงเป็น “ที่มา” ของความชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน เมื่อนิติกรรมทางปกครองใดขัดแย้งกับรัฐบัญญัติ นิติกรรมทางปกครองดังกล่าวก็ถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย

¹⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 90.

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับลงวันที่ 4 ตุลาคม 1958

มาตรา 55 สนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่ได้ให้สัตยาบันหรือให้ความเห็นชอบแล้วและได้ประกาศใช้บังคับโดยชอบแล้ว ย่อมมีฐานะในทางกฎหมายสูงกว่ารัฐบัญญัติ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขที่คู่สัญญาฝ่ายอื่น ๆ จะต้องบังคับใช้สนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศนั้นเช่นเดียวกัน

(สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958, แปลโดย นันทวัฒน์ บรมานันท์ (กรุงเทพ มหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2541), หน้า 33.)

(4) กฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับทั่วไป(Règlement)

กฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับทั่วไป มีความหมายรวมถึง นิติกรรมที่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่รัฐเป็นผู้ออก(acte-règle d'origine étatique) ซึ่งเป็นที่มาของความชอบด้วยกฎหมายในลักษณะที่ว่าเมื่อมีกฎเกณฑ์นั้น ๆ อย่างถูกต้องแล้วกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเฉพาะที่ใช้บังคับต้องสอดคล้องด้วยเสมอ จึงกล่าวได้ว่า “คำวินิจฉัยที่มีผลเฉพาะบุคคลต้องสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ที่ถูกกำหนดขึ้นมาก่อนแล้ว”²¹

2.1.2.2 กรณีที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร

(1) จารีตประเพณี(Coutume)

จารีตประเพณี ถือเป็น “ที่มา” ของกฎหมายปกครองและ ขณะเดียวกันก็ถือเป็น “ที่มา” ของหลักความชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ดังนั้น เมื่อนิติกรรมทางปกครองใดฝ่าฝืนจารีตประเพณี ก็จะถือว่านิติกรรมทางปกครองนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) หลักกฎหมายมหาชนทั่วไป (principe généraux du droit public)

หลักกฎหมายมหาชนทั่วไป ถือเป็น “ที่มา” ของความชอบด้วยกฎหมายที่สำคัญที่สุด ฝ่ายปกครองต้องถือปฏิบัติตามหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปด้วย ถ้าฝ่าฝืนนิติกรรมทางปกครองนั้นถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยองค์กรผู้มิบทบาทอันสำคัญในการคิดค้นและสร้าง “หลักกฎหมายมหาชนทั่วไป” ได้แก่ สภาแห่งรัฐ ซึ่งคดีแรกที่ได้มีการอ้าง “หลักกฎหมายมหาชนทั่วไป” ได้แก่ คดี Aramu (26 ตุลาคม 1445) แม้ว่าสภาแห่งรัฐจะเป็นผู้คิดค้นทฤษฎีหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปแต่ก็มีได้นำมาใช้เพียงองค์กรเดียว ตุลาการรัฐธรรมนูญ ก็ยอมรับและนำมาใช้เช่นกัน

กล่าวโดยสรุป คำว่า “กฎหมาย” ในหลักความชอบด้วยกฎหมาย มิได้มีความหมายเฉพาะรัฐบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภาเท่านั้น แต่หมายถึง “สิ่งที่รวมกันเป็นภาวะที่ถูกต้องตามกฎหมายทั้งหมด (L'ensemble des sources de la légalité) ดังมีผู้ให้ข้อสังเกตว่า “ความชอบด้วยกฎหมายประกอบด้วยที่รวมของกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น กฎเกณฑ์ที่มาจากบรรทัดฐานคำพิพากษา กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร รวมทั้งกฎเกณฑ์ซึ่งมี

²¹ มนตรี รูปสุวรรณ, “หลักการว่าด้วยนิติกรรมทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย”, วารสารกฎหมายปกครอง 6 (2530) , หน้า 578 – 579.

ที่มาจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศ กฎเกณฑ์ที่มีศักดิ์ลดหลั่นกันและซับซ้อนเหล่านี้รวมกันทั้งหมดเป็นที่มาของความชอบด้วยกฎหมาย”²²

2.1.3 สาระสำคัญของหลักการว่าด้วย “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย”

หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายในความหมายที่ว่าฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องกระทำการ ดังกล่าวภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด แสดงให้เห็นว่ากฎหมายเป็นทั้ง “แหล่งที่มา” (Source) และ “ข้อจำกัด” (Limitation) ของอำนาจกระทำการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองใช้บังคับกับการกระทำทางปกครองทุกประเภท ไม่ว่าจะกระทำทางปกครองนั้น ๆ จะเป็น “ปฏิบัติการทางปกครอง” (Administrative Real act) หรือ “นิติกรรมทางปกครอง” (Administrative Justice act)²³

2.1.4 ขอบเขตของหลักการว่าด้วย “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย”

หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายเป็นหลักที่มีขึ้นเพื่อควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นข้อจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองและในขณะเดียวกันก็เป็นหลักประกันเสรีภาพของประชาชนในทางการเมืองทำให้เกิดข้อขัดแย้งขึ้นระหว่างประโยชน์สองฝ่าย ประโยชน์ฝ่ายหนึ่งคือ การให้หลักประกันแก่เอกชนผู้อยู่ใต้ปกครอง และเพื่อให้มีหลักประกันดังกล่าวอย่างสูงสุดจึงมักจะทำให้เกิดมีการขยายหลักที่ใช้บังคับอยู่เดิมให้กว้างออกไปอีกเรื่อย ๆ ซึ่งจะไปขัดกับประโยชน์ของอีกฝ่ายหนึ่งคือ การให้อิสระแก่ฝ่ายปกครองในการดำเนินงานตามที่เห็นสมควร เพราะในบางกรณีฝ่ายปกครองจำเป็นต้องได้รับอำนาจอิสระบางอย่างเพื่อดำเนินงานของฝ่ายปกครอง “ให้เหมาะสมกับสถานการณ์” เช่น การให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลพินิจ เป็นต้น²⁴

ในทางทฤษฎีแล้วอำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองในอันที่จะออกคำสั่งต่าง ๆ นั้นอาจจำแนกได้เป็นสองประเภทด้วยกัน ได้แก่ “อำนาจผูกพัน”

²² René Chapus, *Droit administratif général*, (T 1), p.694. อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 274.

²³ วรพจน์ วิสรุตพิชญ์, “การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ”, *รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เภสมทรัพย์*, หน้า 196.

²⁴ ขวัญชัย สันตสว่าง, “หลักการว่าด้วยการกระทำในทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย (The Principle of Legality)”, หน้า 4.

(Mandatory Power – Compétence Liée) และ “อำนาจดุลพินิจ” (Discretionary Power – Pouvoir discrétionnaire)²⁵

(1) อำนาจผูกพัน (Mandatory Power – Compétence Liée)

อำนาจผูกพัน คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้นจะต้องออกคำสั่งและจะต้องออกคำสั่งที่มีเนื้อความตามที่กำหนดไว้²⁶ เห็นได้ว่าอำนาจผูกพันนั้นแท้ที่จริงแล้วก็คือ “หน้าที่” นั่นเอง แต่ที่ยังเรียกกันอยู่ว่าอำนาจผูกพันก็ด้วยเหตุผลที่ว่าคำวินิจฉัยสั่งการที่เป็นผลมาจากการที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ของตนนี้ เป็นสิ่งที่กฎหมายยอมรับว่ามีผลสมบูรณ์ใช้บังคับได้เท่านั้นเอง²⁷

(2) อำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power – Pouvoir discrétionnaire)

อำนาจดุลพินิจเป็นสิ่งที่ตรงกันข้ามกับอำนาจผูกพัน ซึ่งมีผู้ให้คำนิยามไว้หลายความหมายอาทิเช่น

L. Michoud กล่าวว่า “อำนาจดุลพินิจย่อมปรากฏขึ้นทุกครั้งที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองกระทำการอย่างอิสระ โดยที่กฎหมายมิได้บัญญัติกำหนดการอันตนจักต้องกระทำไว้ล่วงหน้า”²⁸

Emile Giraud กล่าวว่า “องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจดุลพินิจเมื่อกฎหมายมิได้บัญญัติบังคับให้ตนกระทำการอันใดอันหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง แต่เปิดช่องให้เลือกได้ว่าจะกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการหรือในกรณีที่ตกลงใจว่าจะกระทำการก็สามารถเลือกการอันใดอันหนึ่งในบรรดาการหลาย ๆ ประการที่แตกต่างกันออกไป”²⁹

²⁵ วรพจน์ วิสรุตพิชญ์, “การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ”, รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี คร.ปรีดี เกษมทรัพย์, หน้า 199.

²⁶ Jean Rivero, Droit administratif, 9 édition, (Paris, Dalloz, 1980), p.83. อ้างถึงใน วรพจน์ วิสรุตพิชญ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 199.

²⁷ Charles Eisenmann, Cours de Droit administratif, (Tome II, Paris, L.G.D.J., 1983), p.292,265. อ้างถึงใน วรพจน์ วิสรุตพิชญ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 199.

²⁸ L. Michoud, “Etude sur le Pouvoir discrétionnaire de l’administration”, Rev. Gén. d’Administration, (1914), p.9. อ้างถึงใน วรพจน์ วิสรุตพิชญ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 199.

²⁹ Emile Giraud, “Etude sur la notion du pouvoir discrétionnaire”, Rev. Gén. d’Administration, (1924), p.194. อ้างถึงใน วรพจน์ วิสรุตพิชญ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 200.

Marcel Waline กล่าวว่า “อำนาจดุลพินิจมิใช่ อะไรอื่น หากแต่ เป็นความสามารถอันกฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองในอันที่จะเลือกไว้ในบรรดาคำสั่ง สองหรือหลายคำสั่งซึ่งตามกฎหมายแล้วล้วนแต่ออกได้ทั้งสิ้นนั้น คำสั่งใดที่ตนเห็นว่าสามารถให้ เป็นไปตามความมุ่งหมายแห่งอำนาจหน้าที่ของตนได้ดีที่สุด”³⁰

Alfred Fischer กล่าวว่า “อำนาจดุลพินิจหรือเสรีภาพที่กฎหมาย ให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองในอันที่จะตัดสินใจว่าในกรณีเฉพาะเรื่องกรณีใดกรณีหนึ่ง สมควร เลือกคำสั่งใดในบรรดาคำสั่งหลาย ๆ อย่างที่แตกต่างกันออกไป และออกคำสั่งตามที่ได้ตกลงใจ เลือกไว้”³¹

ค่านิยมของอำนาจดุลพินิจดังกล่าวข้างต้น แม้จะมีความแตกต่างกันออกไปบ้างแต่ความแตกต่างดังกล่าวก็เป็นเพียงความแตกต่างในแง่ของการใช้ถ้อยคำแสดงออก ซึ่งความคิดเท่านั้น ค่านิยมเหล่านี้ล้วนแสดงออกซึ่งความคิดที่ว่า “อำนาจดุลพินิจ คือ ความสามารถในอันที่จะตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง ในบรรดาคำสั่งหลาย ๆ อย่างซึ่งกฎหมายเปิด ช่องให้ออกได้เพื่อดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย” หรือกล่าวอีกนัย หนึ่งว่า “อำนาจดุลพินิจ คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กร หนึ่ง โดยบัญญัติเปิดช่องให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้นตัดสินใจได้อย่างอิสระว่า เมื่อมี ข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้นตนสมควรจะออกคำสั่งหรือไม่ และสมควรจะ ออกคำสั่งโดยมีเนื้อความอย่างไร”³²

2.1.5 นิติกรรมทางปกครองที่มีขอบด้วยกฎหมาย

การกระทำทางปกครองที่จะเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนนั้น โดยหลักแล้วจะกระทำได้เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องอยู่ภายในขอบเขตที่ กฎหมายนั้นกำหนดไว้ เมื่อนิติกรรมทางปกครองเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่ง นิติกรรม ทางปกครองจึงอยู่ภายใต้ “หลักนิติรัฐ” ด้วย กล่าวคือ นิติกรรมทางปกครองจะสมบูรณ์ ก็ต่อเมื่อ ส่วนต่าง ๆ ของนิติกรรมทางปกครองนั้น ไม่ขัดต่อหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ในเรื่องนั้น ๆ ถ้า นิติกรรมทางปกครองนั้นขัดต่อหลักเกณฑ์ประการใดประการหนึ่งที่กฎหมายกำหนดนิติกรรมทาง ปกครองดังกล่าวย่อมไม่สมบูรณ์และอาจถูกเพิกถอนได้

³⁰ Marcel Waline, *Plaidoyes pour le pouvoir discrétionnaire*, Estudios de derecho administrativo, (Tome I, Montevideo, 1979), p.520. อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 200.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 200.

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 200.

เหตุที่ทำให้นิติกรรมทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายมี 4 กรณี³³
ดังนี้

(1) นิติกรรมทางปกครองที่กระทำลงโดยปราศจากอำนาจ (incompétence)

นิติกรรมทางปกครองใดที่กระทำโดยผู้ไม่มีอำนาจ นิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ชอบต้องถูกเพิกถอน โดยถือว่าไม่มีผลมาแต่ต้น แต่มีข้อยกเว้นตาม “ทฤษฎีข้าราชการในความเป็นจริง (fonctionnaire de fait)” อยู่ 2 ประการ คือ

ประการแรก เจ้าพนักงานที่ได้รับการแต่งตั้งโดยมิชอบได้กระทำการไปโดยสุจริต(ไม่รู้ว่าการแต่งตั้งตนไม่ชอบ) และประชาชนทั่วไปก็ไม่รู้ เช่นนี้ต้องถือว่านิติกรรมทางปกครองที่ได้ทำไปนั้นมีผลใช้ได้ เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของบริการสาธารณะและความมั่นคงทางกฎหมาย

ประการที่สอง กรณีเกิดวิกฤตการณ์รุนแรงแล้วไม่มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือไม่ได้ทำอะไร แล้วปัจเจกชนเข้าไปทำแทนโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายเลย แต่กฎหมายมหาชนถือว่าปัจเจกชนนั้นทำในฐานะเจ้าพนักงานได้

(2) นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ทำตามรูปแบบ หรือกระบวนการขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ(vice de forme)

นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ทำตามรูปแบบ(vice de forme) หรือไม่ทำตามกระบวนการขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ(vice de procedure) ถือว่านิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายก็จะถูกเพิกถอนได้ แต่ถ้าเป็นการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่ฝ่ายปกครองได้แก้ไขให้ชอบด้วยขั้นตอนหรือแบบแล้วศาลก็จะไม่เพิกถอน หรือถ้าเป็นการไม่กระทำตามขั้นตอนหรือกระบวนการหรือแบบที่ไม่ใช่สาระสำคัญ คือ ไม่กระทบต่อเนื้อหาของนิติกรรมทางปกครองนั้น ศาลก็จะไม่เพิกถอน

(3) นิติกรรมทางปกครองที่ใช้อำนาจผิดวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือการใช้อำนาจโดยบิดผัน (détournement de pouvoir)

กรณีที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจทำนิติกรรมทางปกครองไปโดยมีวัตถุประสงค์ส่วนตัว หรือวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่ใช่ประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นประโยชน์

³³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, หน้า 284 และหน้า 310 - 311.

สาธารณะอื่นที่กฎหมายที่ให้อำนาจไม่ได้ระบุไว้ ถือว่าเป็นการใช้อำนาจโดยไม่สุจริตหรือใช้อำนาจ บิดผัน

(4) นิติกรรมทางปกครองที่ขัดต่อกฎหมายในประการอื่น ๆ (violation de la loi)

กรณีที่นิติกรรมทางปกครองมีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับกฎหมาย ศาลก็จะเพิกถอน เช่น การสำคัญผิดในข้อกฎหมาย เมื่อฝ่ายปกครองทำนิติกรรมทางปกครองโดยตีความกฎหมายผิดไป หรือการสำคัญผิดในข้อเท็จจริง กรณีกฎหมายกำหนดว่าการทำนิติกรรมทางปกครองได้จะต้องมีข้อเท็จจริงบางอย่าง หรือไม่มีข้อเท็จจริง เป็นต้น หากผิดพลาดร้ายแรงศาลก็จะเพิกถอน

2.1.6 ข้อยกเว้นของหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายย่อมทำให้เกิดความเคร่งครัดของการดำเนินงานของฝ่ายปกครองขึ้นได้จนอาจเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง ซึ่งนอกเหนือจาก “อำนาจดุลพินิจ” ที่อยู่นอกขอบเขตของหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายแล้ว ยังมีกรณีที่ช่วยผ่อนคลายความเคร่งครัดของหลักดังกล่าว หรือเป็นข้อยกเว้นของหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย 2 กรณี³⁴ คือ

(1) ทฤษฎีว่าด้วยการกระทำของรัฐบาล (acte de gouvernement)

“การกระทำของรัฐบาล (acte de gouvernement)” หมายความว่า การกระทำบางอย่างของรัฐซึ่งรัฐไม่ต้องรับผิดชอบและเอกชนไม่อาจจะนำไปฟ้องต่อศาลได้ แม้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนผู้อยู่ใต้ปกครองก็ตาม กล่าวคือ เอกชนจะฟ้องร้องรัฐว่ากระทำนอกเหนือหน้าที่ และขอให้สั่งเพิกถอนการกระทำนั้น หรือขอให้ค่าเสียหายไม่ได้ การฟ้องคดีเช่นนี้ศาลจะไม่รับฟ้อง เพราะการกระทำของรัฐบาลมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างกับการกระทำในทางปกครอง ผู้ได้รับความเสียหายจึงไม่อาจถือเป็นเหตุฟ้องร้องรัฐได้³⁵ หรือกล่าวได้ว่าเมื่อการกระทำของฝ่ายบริหารใดเป็น “การกระทำของรัฐบาล” แล้ว ย่อมไม่เป็นการกระทำทางปกครอง ศาลย่อมไม่มีอำนาจรับพิจารณาคดีที่เอกชนฟ้องร้องขอให้เพิกถอนการกระทำดังกล่าวได้ โดยถือเสมือนว่าเป็น

³⁴ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, “หลักความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองของไทย”, หน้า 22.

³⁵ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครองเปรียบเทียบ, (คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), หน้า 31.

เรื่องการใช้อำนาจบริหาร ไม่ใช่อำนาจทางปกครอง ศาลจึงไม่ก้าวล่วงเข้าไปควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าว³⁶

จากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศส อาจแยกการกระทำของรัฐบาลออกได้ 2 ประเภท³⁷ คือ

(1.1) การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางเมืองระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา เช่น การที่รัฐบาลปฏิเสธไม่เสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา หรือการที่รัฐบาลถอนร่างกฎหมาย การออกรัฐกฤษฎีกาประกาศใช้กฎหมาย เป็นต้น

(1.2) การใช้อำนาจบริหารในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับรัฐอื่น หรือองค์การระหว่างประเทศ เช่น การเจรจาและการทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ การประกาศสงคราม เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้การกระทำของรัฐบาลจะถูกถือว่าไม่อยู่ภายใต้การควบคุมทางศาล ก็มีได้หมายความว่า จะปราศจากการควบคุมใด ๆ เสียเลย การกระทำของรัฐบาลอาจถูกควบคุมได้ตามวิถีทางการเมือง นั่นคือ ฝ่ายนิติบัญญัติอาจควบคุมความรับผิดชอบในทางการเมืองได้ เพียงแต่การควบคุมทางการเมืองนี้เป็นส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ หาได้อยู่ในขอบเขตของกฎหมายปกครองแต่อย่างใด³⁸

(2) ทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์พิเศษ (Théorie des circonstances exceptionnelles)

ในสถานการณ์ที่ร้ายแรง การจะให้ฝ่ายปกครองต้องเคารพกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายเคร่งครัดเหมือนในภาวะปกติคงไม่ได้ เพราะในสถานการณ์เหล่านั้น “ความจำเป็นย่อมเป็นกฎหมาย” (nécessité fait loi) การรักษาเอกราชของชาติ ความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยย่อมมาก่อนสิ่งอื่นใด ดังนั้น ระบบกฎหมายทั้งหลายจึงยอมรับให้ฝ่ายปกครองดำเนินการ

³⁶ ฤทัย หงส์ศิริ, “นิติกรรมทางปกครอง”, ในคู่มือการศึกษากฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2540), หน้า 254.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 254 – 255.

³⁸ โกเมศ ขวัญเมือง, “การควบคุมฝ่ายปกครอง”, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “การจัดตั้งองค์กรชี้ขาดข้อพิพาทในการปกครอง” เสนอคณะกรรมการการปกครอง สภาผู้แทนราษฎร วันที่ 3 – 4 กรกฎาคม 2532. อ้างถึงใน บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, “หลักความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองของไทย”, หน้า 24.

ใช้อำนาจไปได้ตามความจำเป็นของสถานการณ์ โดยไม่ต้องเคารพหลักความชอบด้วยกฎหมายเคร่งครัดนัก³⁹

“สถานการณ์พิเศษ” หมายถึง สถานการณ์บางอย่างทางด้านพฤตินัย ซึ่งยังผลให้มีการพักการบังคับใช้กฎหมายธรรมดา (règles ordinaires) แก่การดำเนินงานในทางปกครอง และบังคับใช้ความชอบด้วยกฎหมายพิเศษ (légalité particulière) แก่การกระทำดังกล่าว โดยศาลจะเป็นผู้ชี้ว่ามีความจำเป็นในสถานการณ์ เช่นนั้นหรือไม่⁴⁰

แต่อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์พิเศษแม้ฝ่ายปกครองได้รับการยกเว้นจากหลักความชอบด้วยกฎหมาย แต่ยังคงต้องเคารพต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายในสถานการณ์พิเศษ (légalité des circonstances exceptionnelles) ซึ่งศาลปกครองฝรั่งเศสได้สร้างขึ้นเช่นกัน⁴¹

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายของประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยหลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายที่ว่าฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชนได้เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น แสดงให้เห็นว่ากฎหมายเป็นทั้ง “แหล่งที่มา”(Source) และ “ข้อจำกัด” (Limitation) ของอำนาจกระทำการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง จึงมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับกฎหมายใดเป็นแหล่งที่มาและข้อจำกัดดังกล่าว

2.2.1 กฎหมายที่เป็น “แหล่งที่มา”

กฎหมายที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจกระทำการต่างๆ ของฝ่ายปกครอง ได้แก่ พระราชบัญญัติ (หมายความรวมถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ) ซึ่งเป็นการตีความตาม

³⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี”, หน้า 286.

⁴⁰ อิศสระ นิตินันท์ประภาส, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2529), หน้า 112.

⁴¹ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, “หลักความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองของไทย”, หน้า 25.

หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) และหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (Representative democracy)⁴²

(1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นหลักการพื้นฐานของการจัดระเบียบการใช้อำนาจอธิปไตย โดยให้องค์กรของรัฐต่างองค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแยกต่างหากจากกันตามที่รัฐธรรมนูญมอบหมายอย่างอิสระ ไม่ให้การใช้อำนาจอธิปไตยรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงแห่งเดียว ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติรองรับไว้ในมาตรา 3 ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐในการกระทำทางนิติบัญญัติ (Legislative function) โดยทางรัฐสภาเป็นหลัก ดังนั้น กฎหมายที่ตราขึ้นโดยสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจจึงต้องเป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ตราขึ้นตามคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา คือ พระราชบัญญัติ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เท่านั้น⁴³

(2) หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนบังคับว่า กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎร หรือที่ให้อำนาจองค์กรต่าง ๆ ของรัฐจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎร จะต้องเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยความยินยอมของ “ผู้แทนปวงชน” ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงหรือทางอ้อมของราษฎร โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 149 ว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย...” ดังนั้น กฎหมายที่ตราขึ้นโดยสอดคล้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน จึงต้องเป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาคือ พระราชบัญญัติ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเช่นกัน⁴⁴

อย่างไรก็ดี แม้บางกรณี “กฎหมายลำดับรอง” หรือ “กฎ” เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ฯลฯ อาจให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนได้เช่นกัน แต่กฎหมายลำดับรอง หรือกฎดังกล่าว คือ การกระทำทางปกครองประเภทหนึ่งซึ่งจะออกมาบังคับได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้น

⁴² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 22.

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

2.2.2 กฎหมายที่เป็น “ข้อจำกัด”

กฎหมายที่เป็นข้อจำกัดอำนาจกระทำการของฝ่ายปกครอง นอกจากพระราชบัญญัติฉบับที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจกระทำการแล้ว ยังได้แก่ พระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในเวลาที่ฝ่ายปกครองกระทำการ รัฐธรรมนูญ กฎหมายประเพณี และหลักกฎหมายทั่วไป⁴⁵

รัฐธรรมนูญ ได้แก่ บรรดาบทบัญญัติทั้งหลายแห่งรัฐธรรมนูญ รวมทั้งหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปที่มีบัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรด้วย

หลักรัฐธรรมนูญที่เป็นข้อจำกัดอำนาจกระทำการที่ฝ่ายปกครองมีอยู่ตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดฉบับใดฉบับหนึ่งที่ควรกล่าวถึงเป็นพิเศษ ได้แก่ หลักแห่งความเสมอภาค (Principle of equality before the law) และหลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of proportionality)⁴⁶

(1) หลักความเสมอภาค (Principle of equality before the law)

หลักความเสมอภาค เป็นหลักการที่ “องค์กรต่าง ๆ ของรัฐรวมทั้งฝ่ายปกครอง จะต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน” หลักความเสมอภาคดังกล่าวได้มีการบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยแทบทุกรัฐ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 30 ดังนี้

“มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

⁴⁶ สรุปสาระสำคัญจากเรื่องเดียวกัน, หน้า 25 – 34.

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

(2) หลักความได้สัดส่วน (Principle of proportionality)

หลักความได้สัดส่วน “เป็นหลักการขั้นพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ที่ถูกอยู่ภายใต้อำนาจนี้ บังคับให้ผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ถูกอยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอเหมาะพอประมาณ (moderation)” หลักความได้สัดส่วนมีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักการย่อย ๆ สามหลักการด้วยกันคือ หลักความเหมาะสม (Principle of Suitability) หลักความจำเป็น (Principle of Necessity) และหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in the Narrow Sense)

(2.1) หลักแห่งความเหมาะสม บังคับว่าในบรรดามาตรการที่กฎหมายเปิดช่องให้दनออกมาใช้บังคับแก่ราษฎรได้นั้น ฝ่ายปกครองต้องใช้วิจารณญาณเลือกออกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้เท่านั้น มาตรการใดก็ตามที่ไม่สามารถทำให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจปรากฏเป็นจริงขึ้นมาได้เลย ย่อมเป็นมาตรการที่ขัดต่อหลักการดังกล่าว และไม่มีผลใช้บังคับได้

(2.2) หลักแห่งความจำเป็น หมายความว่า ในบรรดามาตรการหลาย ๆ มาตรการซึ่งล้วนแต่สามารถทำให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้ แต่ทว่าแต่ละมาตรการมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรมากน้อยแตกต่างกัน ฝ่ายปกครองต้องตัดสินใจเลือกออกมาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด

ความคิดที่เป็นรากฐานของหลักการนี้มีอยู่ในระหว่างสิ่งทีเลือยสองสิ่งทีจำเป็นต้องเลือก บุคคลควรเลือกสิ่งทีเลือยน้อยกว่า ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรได้เพียงเท่าทีจำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามความประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามความประสงค์ของกฎหมายเป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรม

(2.3) หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เป็นหลักการทีเรียกร้องให้เกิดภาวะสมดุลขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่เอกชนและ/หรือแก่สังคมโดยส่วนรวมกับประโยชน์มหาชนจะพึงได้รับจากการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการหนึ่งทีฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับ ดังนั้น จึงเป็นการบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องทำการชั่งผลดีและผลเสียของมาตรการแต่ละมาตรการทีตนตั้งใจจะออกมาใช้บังคับแก่ราษฎรมาตรการใดก็ตามทีเห็น

ได้ชี้ว่าหากได้ลงมือบังคับการให้เป็นไปตามนั้นแล้ว จะยังให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมาก ไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่เอกชนและ/หรือแก่สังคมโดยรวม ฝ่ายปกครองต้องห้ามมิให้ออกมาใช้บังคับ ถึงแม้ว่ามาตรการนั้นจะเหมาะสมและจำเป็นแก่การดำเนินการให้ความประสงค์ของกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้ก็ตาม

กล่าวโดยสรุป หลักแห่งความได้สัดส่วนบังคับให้ฝ่ายปกครองออกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้ความประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด แต่ในขณะเดียวกันก็ก่อความเสียหายแก่ราษฎรน้อยที่สุด และห้ามมิให้ฝ่ายปกครองออกมาตรการใด ๆ ซึ่งหากได้ลงมือดำเนินการให้เป็นไปตามนั้นแล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมาก ไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะตกแก่ราษฎรและ/หรือแก่สังคมโดยรวม

หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติรองรับไว้ในมาตรา 29 ดังนี้

“**มาตรา 29** การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้...”

นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพในการเดินทางและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร (มาตรา 36) หรือเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 37) หรือเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น(มาตรา 39)

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวถือว่าโดยหลักแล้วบุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะกระทำการต่างๆ ได้ตามใจปรารถนาของตนการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นข้อยกเว้นจากหลักทั่วไป (la liberté est la règle, la restriction l'exception) ดังนั้น องค์การของรัฐฝ่ายปกครองจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้เฉพาะกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งเท่านั้น จึงมีผู้กล่าวว่า “ในรัฐเสรีประชาธิปไตยผู้ปกครองที่แท้จริงคือกฎหมาย มิใช่มนุษย์ (Government of laws, not of men)” องค์การต่าง ๆ ของรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเป็นเพียงผู้รับใช้

กฎหมาย มีหน้าที่ดำเนินการปกครองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น (Be you never so high, the law is above you)”⁴⁷

ศาลฎีกาได้ใช้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองในความหมายที่ว่า ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น คำสั่งของกระทรวงมหาดไทยที่ให้ยับยั้งการจดทะเบียนสมรสให้แก่คนไทยที่สมรสกับคนต่างด้าวที่ไม่มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว และไม่มีสำมะโนครัวเป็นหลักฐานมิได้อาศัยอำนาจตามบทกฎหมายใด จึงเป็นเพียงระเบียบภายในระหว่างเจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทยด้วยกันเท่านั้นจะใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไปเช่นกฎหมายหาได้ไม่เมื่อคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยมิได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทกฎหมายฉบับใดและจะใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไปเช่นกฎหมายไม่ได้ จำเลย(นายอำเภอ)ผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายให้รับจดทะเบียนสมรสก็ย่อมอ้างคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยเป็นเหตุไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหาได้ไม่⁴⁸ หรือการที่โจทก์มีความประสงค์จะจัดตั้งบริษัทเพื่อประกอบกิจการซื้อขายสินค้าล่วงหน้าและการเล่นแชร์ เป็นการประกอบอาชีพหรือจัดการทรัพย์สินอย่างหนึ่งซึ่งทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพที่จะกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ การจำกัดสิทธิเช่นนี้จะกระทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งจะนั้น เมื่อโจทก์ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทโดยมีวัตถุประสงค์ไม่ต้องห้ามหรือควบคุมตามกฎหมาย จึงเป็นหน้าที่ของจำเลยที่จะต้องพิจารณาว่าคำขอของโจทก์ครบถ้วนถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1019 บัญญัติไว้หรือไม่เท่านั้น การที่จำเลยสั่งให้รอรับจดทะเบียนไว้ก่อนตามมติคณะรัฐมนตรีเพื่อที่จะแก้ไขให้ครอบคลุมถึงการประกอบอาชีพของโจทก์ดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นการตัดสิทธิของโจทก์ที่จะพึงมีพึงได้โดยไม่มีกฎหมายสนับสนุนให้กระทำได้⁴⁹

บรรดากฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นเป็นข้อจำกัดอำนาจกระทำการของฝ่ายปกครองโดยทั่วไป ไม่ว่าจะใช้อำนาจออกกฎหมายลำดับรองหรืออนุบัญญัติ (Subordinate legislation) เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ละเอียดปลีกย่อยที่จำเป็นแก่การบังคับให้การเป็นไปตามหลักสั่งการและเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บท หรือจะใช้อำนาจออกคำวินิจฉัยสั่งการที่มีผลเฉพาะเรื่องเฉพาะรายก็ตาม ฝ่ายปกครองจะต้องระมัดระวังไม่ให้กฎหมายลำดับรองหรือคำวินิจฉัยสั่งการที่มีผลเฉพาะเรื่องเฉพาะรายขัดต่อกฎหมายเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ใช้อำนาจออกคำวินิจฉัย

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

⁴⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 720 / 2505

⁴⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2383 / 2526

สั่งการที่มีผลเฉพาะเรื่องเฉพาะราย ฝ่ายปกครองต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายลำดับรองที่ตนออกมาใช้บังคับด้วย จริงอยู่ฝ่ายปกครองจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกกฎหมายลำดับรองเสียเมื่อใดก็ได้ แต่ตราบไคที่กฎหมายลำดับรองยังคงมีผลบังคับอยู่ ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ให้ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายนี้หรือยกเว้นไม่ใช้กฎหมายนี้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งในกรณีใดกรณีหนึ่งไม่ได้ ดังสุภาษิตกฎหมายลาตินที่ว่า **“patere legem quam ipse fecisti”** (จงปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ตัวเองได้ออกมาใช้บังคับ)⁵⁰

3. หลักอำนาจฟ้องคดีปกครอง : แนวความคิดเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองหรืออำนาจฟ้องคดีปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กร ตุลาการ หรือการจัดรูปแบบองค์กรวินิจัยคดีปกครองที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ นั้น มีอยู่ 2 ระบบใหญ่ ๆ คือ “ระบบศาลเดี่ยว” และ “ระบบศาลคู่”

“ระบบศาลเดี่ยว” คือ ระบบที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจัยคดีทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครอง โดยให้ผู้พิพากษาซึ่งมีคุณสมบัติและความรู้ทางกฎหมายเป็นการทั่วไปเป็นผู้พิจารณาวินิจัยคดีปกครอง ระบบนี้ใช้อยู่ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ (Common Law) เช่น อังกฤษ อเมริกา และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์แบบเดียวกับระบบกฎหมายของอังกฤษ

“ระบบศาลคู่” คือ ระบบที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจัยคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น ส่วนการพิจารณาวินิจัยคดีปกครองนั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ซึ่งมีระบบศาลชั้นต้นและศาลสูงสุดของตนเอง มีระบบผู้พิพากษาและองค์กรบริหารงานบุคคลเป็นเอกเทศต่างหากจากระบบศาลยุติธรรม โดยผู้พิพากษาศาลปกครองจะมีคุณสมบัติเฉพาะและมีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครองเป็นพิเศษ ระบบนี้ใช้อยู่ในประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) เช่น ฝรั่งเศส เบลเยียม อิตาลี เยอรมัน ออสเตรีย และ สวีเดน ฯลฯ

ก่อนที่จะกล่าวถึงผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง หรืออำนาจฟ้องคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของคดีปกครองเสียก่อน

3.1 ความหมายคดีปกครอง

นักกฎหมายฝรั่งเศสได้ให้คำนิยามไว้หลายนัยดังต่อไปนี้

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

Leon MOUREAU .ให้ความหมายว่า “คดีปกครองนั้นเกิดขึ้นจากสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งหรือโต้แย้งถึงกันอันเกิดขึ้นจากกิจกรรมของฝ่ายปกครอง”⁵¹

J-M AUBY และ R. DRAGO ได้กล่าวว่า “ตามแนวจารีตประเพณีและความเห็นของนักกฎหมายแล้ว คดีปกครองจะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับศาลซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และการยื่นฟ้องคดีปกครอง กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองในฐานะเป็นกฎหมายสาขาหนึ่งอาจนิยามได้ว่า เป็นกฎหมายที่ทั้งหมดเกี่ยวกับ ภาวะแก้ปัญหาข้อพิพาททางปกครองโดย วิธีการทางศาล⁵² โดยได้ให้นิยามคำสั่ง “คดีปกครอง หมายถึงข้อพิพาท (Litiges) ที่เกิดจากกิจกรรมของฝ่าย ปกครองสาธารณะตลอดจนกระบวนการเพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาท⁵³

Ch. DEBBASCH ได้ให้นิยามของกฎหมายว่าด้วยคดีปกครองไว้ในทำนองเดียวกันว่า “คดีปกครองเป็นที่รวมของกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการหาข้อยุติของศาลเกี่ยวกับข้อพิพาทที่เกิดจากกิจกรรมของฝ่ายปกครองและได้มีการนำข้อพิพาทนี้เสนอต่อศาลปกครอง”⁵⁴

3.2 แนวความคิดในการแบ่งคดีปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส

Edouard Lafferrière ได้แบ่งคดีปกครองออกเป็น 4 ประเภท โดยพิจารณาจากสภาพ (nature) และขอบเขต (étendue) ของอำนาจศาลปกครอง⁵⁵ ได้แก่ (1) คดีที่ศาลอำนาจเต็ม (Contentieux de pleine juridiction) (2) คดีที่ศาลมีอำนาจยกเล็กหรือเพิกถอน (Contentieux

⁵¹ Leon MOUREAU, Notion et Specificite du contentieux administratif, (Melanges Jean DABIN, Tome I, Paris , Sirey, 1963) , p.180 อ้างถึงใน ประสาท พงษ์สุวรรณ , “กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย”. (เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 10 และรุ่น 11 ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เนื่องในโอกาสสมาธิภาคปฏิบัติ ณ สำนักงานศาลปกครอง) , 24 สิงหาคม 2543 และ 1 กุมภาพันธ์ 2544, หน้า 2.

⁵² J.M. AUBY et R. DRAGO , Traite de contentieux administratif, (Tome I, 2 ed, Paris , L.G.D.J. 1984), p.10 อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน , หน้า 3.

⁵³ โกลิน พลกุล, เอกสารคำบรรยายวิชา น. 741 “ปัญหาชั้นสูงกฎหมายมหาชน และคดีปกครองในฝรั่งเศส”, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2528 , หน้า 17 .

⁵⁴ Charles DEBBASCH , Contentieux administratif, 5 éd , (Paris, Dalloz, 1990). p.1 อ้างถึงใน ประสาท พงษ์สุวรรณ , “กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย” , หน้า 3.

⁵⁵ R.Chapus , Droit du Contentieux administratif , 7 éd ,(1998, Montchrestien) , p.171 อ้างถึงใน บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ , “บันทึกเรื่องประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท” , (สำนักงานศาลปกครอง , 2543) , หน้า 4. (อัคราเนนา)

d' annulation) (3) คดีที่ศาลมีอำนาจตีความ (Contentieux de l' interprétation) และ (4) คดีที่ศาลมีอำนาจลงโทษ (Contentieux de la répression) มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

3.2.1 คดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม หรือคดีเรียกร้องสิทธิหรือค่าสินไหมทดแทน (Le contentieux de pleine juridiction) หมายถึง คดีที่ศาลมีอำนาจ ไม่แต่เพียงเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น หากมีอำนาจพิพากษาให้ฝ่ายปกครองใช้ ค่าเสียหาย หรือเปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือสั่งแทนคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองนั้น ๆ ก็ได้⁵⁶ หรือหมายถึง คดีที่ศาลใช้อำนาจของตนอย่างเต็มรูปที่สุด โดยการพิพากษาคดีระหว่างฝ่ายปกครองและผู้ฟ้องคดีเสมือนหนึ่งที่ศาลยุติธรรมกระทำระหว่างคู่ความทางแพ่ง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิพากษาให้มีการรับผิดชอบในตัวเงิน⁵⁷ ซึ่งคดีปกครองประเภทนี้ ได้แก่ เรื่องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือเรื่องเกี่ยวกับความเสียหายทางสัญญา หรือทางละเมิด

3.2.2 คดีที่ศาลมีอำนาจเพิกถอน (contentieux d'annulation) หมายถึง คดีที่ศาลมีอำนาจแค่เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือสั่งแทนคำสั่งการกระทำทางปกครองนั้น ๆ⁵⁸

3.2.3 คดีที่ศาลมีอำนาจตีความ (contentieux de l'interprétation) หมายถึง คดีที่ศาลมีอำนาจกำหนดถึงความหมาย และขอบเขตหรือค่าบังคับทางกฎหมายของการกระทำทางปกครองเท่านั้น ไม่มีอำนาจเอาการกระทำนั้นไปบังคับแก่คู่ความในคดี⁵⁹

3.2.4 คดีที่ศาลมีอำนาจลงโทษ (contentieux de la répression) หมายถึง คดีที่ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาโทษทางอาญาแก่นุคคลที่ก่อเหตุความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กล่าวคือ มีการฝ่าฝืนต่อกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการรักษาสิ่งปลูกสร้างที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน กรณีนี้เป็นคดีอาญาที่ขึ้นศาลปกครอง⁶⁰

⁵⁶ โภคิน พลกุล, “การวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง,” (เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรกฎหมายปกครอง : วิธีสบัญญัติ สำนักงานคณะ กรรมการกฤษฎีกา, วันที่ 26 – 27 สิงหาคม 2530), หน้า 1, (อัดสำเนา) .

⁵⁷ บุญอนันต์ วรรณพาณิชย์, “บันทึกเรื่องประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท”, หน้า 4.

⁵⁸ โภคิน พลกุล, “การวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง,” หน้า 1.

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

⁶⁰ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, “หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส”, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2545), หน้า 199

3.3 แนวความคิดเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง

แนวความคิดเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับ ส่วนได้เสียในการฟ้องคดี สิทธิฟ้องคดีของสมาคม มูลนิธิ นิติบุคคลอื่น หรือกลุ่มบุคคล และการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนี้

3.3.1 ส่วนได้เสียในการฟ้องคดี

การแบ่งประเภทคดีปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสดังกล่าวมีความเกี่ยวพันกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรือการพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ซึ่งคดีปกครองของฝรั่งเศสที่สำคัญมี 2 ประเภท⁶¹

(1) คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งหรือนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เรียกว่า “l’excès de pouvoir”

(2) คดีที่ฟ้องขอให้ศาลรับรองสิทธิหรือคดีศาลมีอำนาจเต็ม เรียกว่า “le pleine contentieux”

สำหรับสิทธิฟ้องคดีประเภทขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองกับคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มมีข้อพิจารณา 2 กรณี คือ ความแตกต่างระหว่างผู้มีสิทธิฟ้องคดีประเภทขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองกับคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ “ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสีย”⁶²

(1) ความแตกต่างระหว่างผู้มีสิทธิฟ้องคดีประเภทขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองกับคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม

เหตุผลพื้นฐานของประเทศฝรั่งเศสในการวางหลักเกณฑ์เรื่องผู้มีสิทธิฟ้องคดี 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก องค์กรศาลจะมีอำนาจพิจารณาคดีหรือวินิจฉัยข้อพิพาทเรื่องหนึ่งเรื่องใดได้เมื่อมีการเสนอคดีโดยบุคคลอื่น องค์กรศาลจะเสนอคดีเองมิได้ ประการที่สอง การที่ปราศจากหลักเกณฑ์กำหนดตัวผู้มีสิทธิฟ้องคดีเท่ากับยอมรับให้บุคคลไม่ว่าใครก็ตามอาจฟ้องคดีได้ (actio popularis) ซึ่งจะเป็นการเปิดช่องให้มีการใช้สิทธิเงินพดด้วงหรือเกินขอบเขต

⁶¹ Jean Massot, “คำบรรยายพิเศษ เรื่อง ผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องที่จะฟ้องคดีในศาลปกครองฝรั่งเศส”, (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา วันที่ 18 สิงหาคม 2537), หน้า 1 .แปลโดยชาญชัย แสวงศักดิ์. (อัคราเนนา)

⁶² สรุปสาระสำคัญจากบุญอนันต์ วรรณพานิชย์, “บันทึกเรื่องประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท”, หน้า 35 – 41 .

ศาลปกครองฝรั่งเศสถือเกณฑ์เรื่องประโยชน์เกี่ยวข้องหรือ ส่วนได้เสีย (intérêt) ของผู้นำคดีมาฟ้องเป็นพื้นฐานในการพิจารณา เนื่องจากศาลปกครองฝรั่งเศสพิจารณาคุณสมบัติของผู้นำคดีมาฟ้อง (qualité à agir) กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองพิจารณาจากประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสีย (intérêt) ของบุคคลดังกล่าวเป็นหลัก ในขณะที่การฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มศาลจะถือว่า ผู้มีสิทธิฟ้องคดีเป็นผู้ทรงสิทธิ (titulaire du droit) ซึ่งการพิจารณาถึง “สิทธิ” นี้เองที่สนับสนุนให้เห็นว่าเป็นการพิจารณาจากฐานอันเดียวกันในเรื่องประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสีย (intérêt) ทั้งนี้ เพราะสิทธิหมายถึงประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองนั่นเอง และการที่ศาลพิจารณาโดยถือเกณฑ์เรื่อง “สิทธิ” สำหรับคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มนั้นก็เป็นเรื่องที่เป็นเหตุเป็นผลในตัวเอง เพราะการจะมี “ประโยชน์เกี่ยวข้อง” ในเรื่องความรับผิดทางปกครองหรือเรื่องสัญญาทางปกครองจนถึงขนาดที่ขอให้ศาลพิจารณาให้ฝ่ายปกครองชดใช้เงินได้นั้นเห็นอยู่ในตัวว่า ผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ทรงสิทธิเท่านั้น ส่วนการที่ศาลปกครองฝรั่งเศสพิจารณาเพียง “ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสีย” เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองประเภทขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่กว้างกว่าเกณฑ์เรื่อง “สิทธิ”) นั้น เพราะปรัชญาพื้นฐานในเรื่องนี้เป็นเรื่องการมุ่งควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองมิใช่การมุ่งพิจารณาถึง “สิทธิ” ทางอัตตะวิสัยของผู้ฟ้องคดี กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นการแสวงหาจุดสมดุลระหว่างการป้องกันมิให้มีการฟ้องโดยบุคคลใด ๆ ก็ได้ (actio popularis) ซึ่งไม่มีข้อจำกัดใด ๆ เลย กับการเปิดโอกาสให้ศาลทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองอันเป็นภารกิจหลักของศาลปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจะจำกัดให้แคบโดยถือเฉพาะเกณฑ์เรื่อง “สิทธิ” ว่าผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องเป็นผู้ทรงสิทธิหรือต้องเกิดความเสียหายขึ้นต่อผู้ฟ้องคดีก่อนเท่านั้นจะกลายเป็นการตัดสิทธิผู้เสียหายและไม่อาจฟ้องคดีได้เลย เช่น กรณีกฎหมายหรือคำสั่งที่มีผลบังคับทั่วไป (acte réglementaire) ซึ่งผู้ที่อยู่ในบังคับยังไม่ถึงขนาดว่าต้องเป็นผู้ทรงสิทธิ หรือกรณีคำสั่งทางปกครองที่มีผลเฉพาะรายก็ไม่ถึงขนาดว่าจะต้องรอให้เกิดความเสียหายก่อน เช่น ในคดีหนึ่งซึ่งเกี่ยวกับการฟ้องคดีของผู้ที่นิยมการตั้งแคมป์ ข้อเท็จจริงปรากฏว่านายกเทศมนตรี (le maire) ของเทศบาล (commune) แห่งหนึ่งได้ออกคำสั่งของเทศบาลห้ามมิให้มีการตั้งแคมป์ในเขตของเทศบาล และโจทก์เป็นผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีแล้ว โดยศาลให้เหตุผลว่า เมื่อปรากฏว่าโจทก์เป็นผู้ที่นิยมการตั้งแคมป์ ดังนั้น จึงเป็นไปได้ว่าวันหนึ่งข้างหน้าโจทก์อาจมีความคิดที่จะมาตั้งแคมป์ในเทศบาลแห่งนี้ก็ได้ (คำพิพากษาฎีกาแห่งรัฐ ลงวันที่ 14 ก.พ. 1958 คดี Abisset, หน้า 98.) จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้ ทั้งนี้ ก็ด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐย่อมไม่ประสงค์ให้ประชาชนต้องได้รับความเสียหายก่อนแล้วจึงจะยอมรับให้มีสิทธิฟ้องคดีได้

กล่าวโดยสรุป ศาลปกครองฝรั่งเศสถือว่าผู้มีอำนาจฟ้องคดีประเภทที่ศาลมีอำนาจเต็มได้แก่ ผู้ที่ “สิทธิ” ของตนถูกระทบกระเทือน ส่วนผู้มีอำนาจฟ้องคดีขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ได้แก่ ผู้ที่มี “ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสีย” กับเหตุแห่งการฟ้องคดี

(2) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับ “ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสีย”

การพิจารณา “ประโยชน์เกี่ยวข้อง” ทางอรรถวิสัยนั้น ศาลวางหลักไว้ดังนี้

(2.1) ประโยชน์เกี่ยวข้องดังกล่าวต้องมีอยู่จริง (réel) ตัวอย่างเช่น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องโดยความเข้าใจผิดว่าคำสั่งทางปกครองทำให้ตนเสียหาย กรณีเช่นนี้ศาลถือว่าประโยชน์เกี่ยวข้องของผู้ฟ้องคดีไม่มีจริง (คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 4 ธ.ค. 1953 , คดี Gaillard , หน้า 527 และลงวันที่ 28 ธ.ค. 1992 , คดี Commune De Liffe , หน้า 1195) หรือกรณีข้าราชการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการตำแหน่งหนึ่งซึ่งเป็นตำแหน่งที่ตนไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะได้รับการแต่งตั้งเลย(คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 18 ม.ค. 1956 , คดี Noël , หน้า 723) อนึ่ง การมีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียนี้ศาลยอมรับว่าอาจจะมีเพียงบางส่วนก็ได้ เช่น สมาพันธ์ซึ่งเป็นตัวแทนของข้าราชการพลเรือนถือว่าเป็นผู้มีอำนาจฟ้องโต้แย้งกฎฎีกาเกี่ยวกับเงินเดือนของข้าราชการก็แต่ในแง่ที่ว่ากฎฎีกาดังกล่าวใช้บังคับข้าราชการพลเรือนเท่านั้น แต่ไม่เป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการทหารหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น (คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ (ที่ประชุมใหญ่) ลงวันที่ 11 ก.ค. 1984, คดี Union des groupements de cadres supérieurs de la fonction publique, หน้า 258)

(2.2) ประโยชน์เกี่ยวข้องจะต้องมีลักษณะที่ระบุตัวได้ (ไม่ว่าจะเป็นรายบุคคลหรือประโยชน์ร่วมกัน) มีความชอบธรรม (légitime) และมีความถูกต้องควรกับเหตุแห่งการฟ้องคดี

การที่ศาลวางหลักว่าประโยชน์เกี่ยวข้องจะต้องมีลักษณะที่ระบุตัวได้นั้นเพื่อตัดโอกาสการที่ใครคนหนึ่งจะมาฟ้องคดีในนามของคนอื่น โดยไม่ได้รับมอบหมายจากบุคคลนั้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการห้ามมิให้มีการฟ้องคดีโดยอ้างว่าเพื่อพิทักษ์ความชอบด้วยกฎหมาย เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างแต่เพียงว่าตนฟ้องคดีในฐานะ “พลเมือง” (คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 6 ต.ค. 1965, คดี Marcy หน้า 493) หรืออ้างเพียงว่าตนเป็น “ผู้บริหาร” (คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 29 ธ.ค. 1995, คดี Bercher, วารสาร DA, หน้า 102) อย่างไรก็ดีศาลก็ไม่ได้ปฏิเสธการอ้างทำนองนี้โดยสิ้นเชิง แต่จะพิจารณาเป็นกรณีไปโดยหากเมื่อใดที่ปรากฏว่าประโยชน์เกี่ยวข้องมีลักษณะที่ระบุตัวได้เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับเหตุแห่งการฟ้อง

คดีแล้ว ศาลก็จะรับฟัง เช่น ศาลพิพากษาว่าบุคคลทุกคนที่อาศัยอยู่บนเกาะ Corse เป็นผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียที่จะฟ้องโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของโครงการจัดวางผังของเกาะดังกล่าวได้ (คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 14 ม.ค. 1994, คดี Coll. Territ De Corse et Casalonga, หน้า 16)

ส่วนการกำหนดขอบเขตว่าประโยชน์เกี่ยวข้องจะต้องมีลักษณะชอบธรรมนั้น ก็มุ่งหมายป้องกันการฟ้องคดีเพื่อปกป้องคุ้มครองสิ่งที่ไม่ถูกต้องหรือคดีที่ผู้ฟ้องเองเป็นผู้มีส่วนในการทำให้เกิดความไม่ถูกต้องนั้น อาทิเช่น ศาลพิพากษาไม่รับพิจารณา คำร้องของผู้ครอบครองที่ดินโต้แย้งใบอนุญาตให้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินดังกล่าวเป็นห้องพักอาศัยเมื่อปรากฏว่าผู้ครอบครองที่ดินนั้นก็มิได้ครอบครองโดยถูกต้องตามกฎหมาย (คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 27 ก.พ. 1985, คดี SA Grands travaux et constructions immobilières, หน้า 72)

การกำหนดว่าประโยชน์เกี่ยวข้องต้องมีลักษณะถูกต้องเหมาะสมนั้น ก็เพื่อให้ประโยชน์เกี่ยวข้องของผู้ฟ้องคดีสอดคล้องกับเหตุแห่งการฟ้องคดีมี ตัวอย่างเช่น สมาคมนักเรียนไม่มีประโยชน์เกี่ยวข้องที่จะทำให้มีสิทธิฟ้องคดีโต้แย้งหนังสือเวียนเกี่ยวกับการพิจารณาข้อพิพาทเรื่องการขับคนต่างชาติดอกไปนอกราชอาณาจักร (คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 10 ม.ค. 1992, คดี UNEF, หน้า 1196) นอกจากนี้ ยังเป็นการตัดโอกาส มิให้มีการฟ้องคดีของบรรดาสมาคมต่าง ๆ ที่ประโยชน์ส่วนรวมที่มุ่งคุ้มครองนั้นกว้างเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับตัวคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี เป็นต้นว่า สมาคมแห่งหนึ่งซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อ “ต่อสู้ความอยุติธรรม” ไม่ว่าในรูปแบบใดหรือในสถานที่ใด ไม่มีสิทธิฟ้องคดีโต้แย้งหนังสือเวียนเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาเรื่องคนต่างชาตินที่เข้าเมืองหรืออยู่อาศัยโดยไม่ถูกต้อง (คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 10 ม.ค. 1995, Assoc. le droit pour la justice et la démocratie, วรรค 17 DA 1995, หัวข้อที่ 385) เป็นต้น

(2.3) ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียนั้นจะต้องมีลักษณะ “โดยตรง” และค่อนข้าง “แน่นอน”

ประโยชน์เกี่ยวข้อง “โดยตรง” ศาลเคยพิพากษาว่า สมาคมต่อต้านการดื่มสุราถือว่ามีประโยชน์เกี่ยวข้องโดยตรงพอเพียงที่จะฟ้องโต้แย้งมาตรการที่มุ่งสนับสนุนกิจกรรมของผู้ผลิตไวน์ (คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 25 เม.ย. 1934, คดี Ligue nationale contre l'alcoolisme, หน้า 493) ในทางกลับกันผู้ประกอบการก่อสร้างไม่มีประโยชน์เกี่ยวข้องโดยตรงเพียงพอที่จะฟ้องเพิกถอนกฤษฎีกาที่ลดหย่อนภาษีแก่บุคคลที่ออมเงินได้ของตนเพื่อก่อสร้างที่พักอาศัย โดยการอ้างแต่เพียงผลกระทบจากกฤษฎีกาดังกล่าวที่จะมีแก่อาชีพของตน (คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 7 มี.ค. 1962, คดี Synd. Professionnel du bâtiment et des travaux public du Loiret, หน้า 1059) สำหรับลักษณะที่ว่าประโยชน์เกี่ยวข้องต้องค่อนข้าง “แน่นอน”

นั้น ศาลดูเพียง “ความเป็นไปได้” ที่ประโยชน์เกี่ยวข้องอาจถูกระทบกระเทือนเท่านั้น มิใช่ถึงขนาดว่าจะต้องมีประโยชน์แน่นอนจริง ๆ ตัวอย่างเช่น ข้าราชการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการหรือเลื่อนชั้นข้าราชการที่อยู่ในกลุ่มเดียวกับตนได้ (คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 22 มี.ค. 1918, คดี Rascol, หน้า 318) (จริง ๆ แล้วข้าราชการผู้นั้นอาจถูกแต่งตั้งหรือเลื่อนชั้นหรือไม่ก็ได้) เป็นต้น

3.3.2 สิทธิฟ้องคดีของสมาคม มูลนิธิ นิติบุคคลอื่น หรือกลุ่มบุคคล

ศาลปกครองฝรั่งเศสยอมรับว่าประโยชน์เกี่ยวข้องอาจเป็นของบุคคลธรรมดาหรือเป็นของนิติบุคคลก็ได้ เช่น เทศบาล (Commune) แห่งหนึ่งมีประโยชน์เกี่ยวข้องที่จะฟ้องเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างที่ออกให้ในเขตการปกครองของตน (คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 14 ธ.ค. 1981, Sarl European Homes, หน้า 467) หรือฟ้องเพิกถอนมติของสภาเขต (département) ที่ให้เงินอุดหนุนเทศบาลอีกแห่งหนึ่ง (คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 11 มิ.ย. 1997, คดี Département De l’Oise, วารสาร DA 1997, หัวข้อที่ 313) ประการสุดท้ายศาลวางหลักว่า ประโยชน์เกี่ยวข้องนี้อาจเป็นประโยชน์เกี่ยวข้องในลักษณะร่วมกันของกลุ่มบุคคล (Intérêt collectif) ก็ได้

3.3.3 การฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองฝรั่งเศสผู้ฟ้องคดีจะต้องมีส่วนได้เสียส่วนบุคคลและมีส่วนได้เสียโดยตรงในการฟ้องคดีก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าในกรณีที่มีผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสียร่วมกับบุคคลอื่นแล้ว คำฟ้องจะรับฟังไม่ได้ ดังที่ Lampué กล่าวโดยสรุปว่า “...เป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่าส่วนได้เสียเฉพาะบุคคลอาจหมายความรวมถึง กรณีที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งผู้ซึ่งเป็นสมาชิกของกลุ่มสามารถที่จะวิพากษ์วิจารณ์การกระทำใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สาธารณะของกลุ่ม หรืออีกนัยหนึ่งไม่มีความจำเป็นที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องเรียกร้องเพื่อตัวเอง หากแต่อาจเป็นการฟ้องโดยสมาชิกคนหนึ่งคนใดของกลุ่ม โดยผลที่ตามมาคือการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดแก่ประโยชน์ส่วนรวม แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าบุคคลนั้นต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำที่ตนฟ้องขอให้เพิกถอนด้วย”⁶³

⁶³ บทสรุปใน C.E. 28 May 1943, Baffleuf, Recueil Panant 1946, p.77. อ้างถึงใน วิริยะ วัฒนสุชาติ, “ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตรมหาวิทาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2544), หน้า 63.

บทที่ 3

ลักษณะคดีสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง

คดีสิ่งแวดล้อมหรือข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมนอกจากเป็นข้อพิพาททางอาญาหรือคดีอาญาที่มุ่งเน้นให้ผู้ก่อให้เกิดมลพิษต้องรับโทษในทางอาญา และคดีแพ่งหรือข้อพิพาททางแพ่งที่มุ่งเน้นให้ผู้ก่อให้เกิดมลพิษซึ่งทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหายชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายแล้ว ยังมีข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมอีกประเภทหนึ่ง คือ ข้อพิพาททางปกครองหรือคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งมีลักษณะคดีที่แตกต่างจากข้อพิพาททางแพ่งและทางอาญา สำหรับคดีปกครองรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน มาตรา 276¹ กำหนดให้ “ศาลปกครอง” มีอำนาจพิจารณาพิพากษา “คดีปกครอง” และเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 แล้วศาลปกครองนอกจากมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองทั่วไปแล้วยังมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน เนื่องจากในด้านสิ่งแวดล้อมหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการใช้ “มาตรการทางปกครอง” เพื่อดำเนินการปกป้องหรือคุ้มครองสภาวะด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่ง “มาตรการทางปกครอง”(Administrative Measure) หมายถึง มาตรการที่รัฐเข้าไปดำเนินการตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้กับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายโดยไม่ต้องดำเนินการทางกระบวนการยุติธรรม

¹ มาตรา 276 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เสียก่อน เช่น การที่เจ้าพนักงานมีคำสั่งพักการใช้ใบอนุญาต หรือสั่งปิดโรงงานที่ปฏิบัติฝ่าฝืนกฎหมาย เป็นต้น² ซึ่งคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองมีข้อพิจารณาดังนี้

1. ลักษณะคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

บทบัญญัติมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญฯ ประกอบกับมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

จากบทบัญญัติดังกล่าวอาจให้ความหมายของคดีปกครองได้ว่า “คดีปกครอง” หมายถึง ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่งกับเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด หรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือการกระทำ

² ชัชชม อรรถกัญญ์, “การบังคับใช้กฎหมาย : ประเด็นที่ยังต้องปรับปรุงในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของไทย”, *ตุลพาห* 43 (มกราคม – มีนาคม 2539), หน้า 87.

ละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือเนื่องจากสัญญาทางปกครอง

1.1 ลักษณะคดีปกครองทั่วไป คดีปกครองทั่วไปมีลักษณะดังต่อไปนี้

1.1.1 คู่กรณี คู่กรณีในคดีต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฝ่ายหนึ่งกับเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน

(1) หน่วยงานทางปกครอง หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง³ ตามคำนิยามดังกล่าวหน่วยงานทางปกครองอาจแยกได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้

(1.1) ส่วนราชการ ได้แก่ ราชการส่วนกลาง เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง และกรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง ราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยจังหวัดและอำเภอ ราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

(1.2) รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

ก. รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย (ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย(ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511) การประปาส่วนภูมิภาค (ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.2522) เป็นต้น

ข. รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 มักจะมีค่านำหน้าว่า “องค์การ” โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. 2496) เป็นต้น

³ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(1.3) หน่วยงานอื่นของรัฐ หน่วยงานอื่นของรัฐแบ่งออกได้ 3 ประเภท คือ

ก. หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน บัญญัติให้องค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ(ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง) และองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระต่างๆ (เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ฯลฯ) มีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระจากรัฐบาลโดยให้ผู้บังคับบัญชาของหน่วยธุรการขององค์กรดังกล่าวขึ้นตรงต่อประธานของศาลหรือองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเหล่านั้น หน่วยธุรการดังกล่าวถูกเรียกรวมกันว่า “หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ” โดยบางหน่วยงานมีสถานะเป็นส่วนราชการ แต่บางหน่วยงานมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีไม่ส่วนราชการ

ข. หน่วยงานที่มีลักษณะที่เป็นองค์การมหาชน⁴คือหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งโดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติพระราชกำหนด หรือพระราชกฤษฎีกาที่จัดตั้งหน่วยงานนั้น ๆ แล้วแต่กรณี ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติพระราชกำหนดหรือพระราชกฤษฎีกาเป็นการเฉพาะรายก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 อันเป็นกฎหมายกลางเพื่อการจัดตั้งองค์การมหาชน เช่น ศาลฎีกา (จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติครุ พ.ศ.2488) องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก (จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. 2491) (ปัจจุบันถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ.2510) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2491) เป็นต้น

ค. องค์การมหาชน คือ หน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งโดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่จัดตั้งองค์การมหาชนนั้น องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 อันเป็นกฎหมายกลางเพื่อจัดตั้งองค์การมหาชนต่างๆ เช่น สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ.2543) สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนา

⁴ ชาัญชัย แสงศักดิ์, องค์การมหาชน : องค์กรใหม่สำหรับบริการสาธารณะของรัฐ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), หน้า 136- 149.

เทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ(องค์การมหาชน) พ.ศ.2543) โรงพยาบาลบ้านแพ้ว(จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) พ.ศ.2543) เป็นต้น

(1.4) หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง⁵

ก. หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง ได้แก่ องค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมวินัยในการประกอบวิชาชีพ โดยได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องเพื่อออกกฎข้อบังคับทางวิชาชีพ รับผิดชอบเขียนและพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การพิจารณาลงโทษเมื่อมีการกระทำผิดและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เช่น สภานายความ ตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 สภาวิศวกร ตามพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ.2542 เป็นต้น

ข. หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ได้แก่ หน่วยงานเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งการมอบหมายให้หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะอาจทำได้ใน 2 ลักษณะ คือ กระทำในรูปของสัญญา ได้แก่ สัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ สัญญาจ้างเอกชนจัดทำบริการสาธารณะ สัญญาร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ และการมีคำสั่งอนุญาตคำขอตามที่กฎหมายกำหนด กรณีนี้กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานเอกชนสามารถจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทแทนหน่วยงานทางปกครองได้ แต่หน่วยงานเอกชนดังกล่าวจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดและต้องยื่นคำขอเพื่อขอเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะด้วย เช่น สำนักงานช่างรังวัดเอกชน ตามพระราชบัญญัติช่างรังวัดเอกชน พ.ศ. 2534 สถานตรวจสภาพตามกฎกระทรวงฉบับที่ 37 (พ.ศ.2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 เป็นต้น

(2) เจ้าหน้าที่ของรัฐ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 3 ได้ให้ความหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ดังนี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

(1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

(2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการ หรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

⁵ สรุปสาระสำคัญจาก อ่ำพล เจริญชีวินทร์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2545), หน้า 18 – 21.

(3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)

ข้อสังเกตเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ก. “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” หมายความว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดตั้งองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย⁶ ได้แก่ คณะกรรมการที่ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติต่างๆ เช่น คณะกรรมการควบคุมอาคาร ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 คณะกรรมการอัยการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 เป็นต้น

ข. บุคคลซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ บุคคลตามข้อนี้อาจเป็น⁷

1) เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีได้มีฐานะเป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

2) เอกชนซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง และอยู่ในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ทนายความอาสาซึ่งปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ณ สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นต้น

3) เอกชนซึ่งมิได้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครองแต่อยู่ในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น เอกชนที่เป็นกรรมการต่างๆ ในหน่วยงานทางปกครอง เอกชนผู้ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินการทางปกครอง เป็นต้น

1.1.2 ลักษณะข้อพิพาท คดีปกครองต้องเป็นข้อพิพาทอันสืบเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองไม่ว่าเป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือปฏิบัติการทางปกครองหรือหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่เช่นว่านั้นล่าช้าเกินสมควร หรือสัญญาทางปกครอง

⁶ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁷ อ่ำพล เจริญชีวินทร์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, หน้า 31 – 33.

กล่าวโดยสรุป ข้อพิพาทมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายแสดงเจตนาหรือสั่งการที่มีผลก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลหรือมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ที่เรียกว่า “**นิติกรรมทางปกครอง**” (กฎและคำสั่งทางปกครอง) และสัญญาทางปกครอง รวมทั้งการกระทำที่ไม่ใช่การแสดงเจตนาหรือสั่งการแต่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่อาจมีผลทางกฎหมาย เรียกว่า “**ปฏิบัติการทางปกครอง**”⁸

1.1.3 ผู้ฟ้องคดีหรือผู้เสียหาย ต้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1.1.4 จำนวนผู้ได้รับผลกระทบ ต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายเฉพาะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1.2 ลักษณะทั่วไปของคดีสิ่งแวดล้อม

คดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีข้อพิพาทมาจากการกระทำของผู้ก่อให้เกิดมลพิษแล้วเกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมซึ่งมีลักษณะดังนี้

(1) ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสาธารณสมบัติของประชาชนทั่วไป เช่น มลภาวะที่เกิดในน้ำ อากาศ พื้นดิน สภาพป่าไม้เสื่อมโทรม เป็นต้น

(2) มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของคนในสังคมจำนวนมาก เช่น แม่น้ำที่ไหลผ่านพื้นที่หลายจังหวัด หากเกิดการเน่าเสียเพราะโรงงานปล่อยสารปนเปื้อนลงแม่น้ำโดยไม่มีกรบำบัด ประชาชนที่ได้รับผลกระทบย่อมมีบริเวณกว้างและมีจำนวนมาก

(3) ต้องใช้เวลาในการแสดงผลความเสียหาย กล่าวคือ บางครั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อบุคคลอื่นเนื่องมาจากสารเคมี สารพิษ หรือวัตถุใดๆ ในกระบวนการอุตสาหกรรมไม่ได้เกิดขึ้นทันที แต่ต้องอาศัยระยะเวลาในการบ่มเพาะของสารนั้นในร่างกาย

(4) ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญในการพิสูจน์ความเสียหาย

(5) ต้องมีวิธีการแก้ไขเยียวยาที่รวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์ ความเสียหายที่เกิดขึ้นในคดีสิ่งแวดล้อมมักสร้างความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติมาก และผลกระทบต่อมนุษย์ค่อนข้างรุนแรง หากปล่อยไว้ระยะเวลาเนิ่นนานออกไปอาจยากที่จะแก้ไขให้กลับสู่สภาพปกติ จึงจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายบางประการที่จะหยุดหรือระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นให้เร็วที่สุด

⁸ สำนักงานศาลปกครอง, ร่างคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2544), หน้า 15.

1.3 ลักษณะคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

จากลักษณะคดีปกครองทั่วไป ประกอบกับลักษณะคดีสิ่งแวดล้อมข้างต้น จึงอาจสรุปลักษณะหรือองค์ประกอบของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ดังนี้

1.3.1 คู่กรณี ต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเท่านั้น

1.3.2 ลักษณะข้อพิพาท เป็นข้อพิพาทที่สืบเนื่องมาจากกระทำหรืองดเว้นการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว

1.3.3 ผู้ฟ้องคดีหรือผู้เสียหาย อาจจะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง หรือโดยอ้อมจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำดังกล่าวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวกับการคุ้มครองป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.3.4 จำนวนผู้ได้รับผลกระทบมาก ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย นอกจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ยังหมายรวมถึงบุคคลที่ได้รับผลกระทบโดยอ้อมด้วย เช่น ประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณแม่น้ำที่มีการปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำนั้น ซึ่งมีจำนวนที่ไม่อาจกำหนดได้แน่นอน

1.3.5 การพิสูจน์ความเสียหาย ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญในการพิสูจน์ความเสียหาย รวมทั้งเกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ

ข้อแตกต่างของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกับคดีปกครองทั่วไป

จากลักษณะคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมดังกล่าว จึงมีลักษณะที่แตกต่างไปจากคดีปกครองทั่วไป คือ

(1) ลักษณะข้อพิพาท ข้อพิพาทเกิดจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำทางปกครองไม่ว่าเป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง การกระทำอื่นใด หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า หรือการกระทำละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ๆ ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการคุ้มครองป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น

(2) ผู้เสียหาย อาจเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงหรือโดยอ้อมจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำดังกล่าว

(3) จำนวนผู้เสียหาย ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำดังกล่าวมีจำนวนมากไม่อาจกำหนดได้แน่ชัด

1.4 ประเภทคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับลักษณะคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแล้ว อาจแบ่งประเภทคดีสิ่งแวดล้อมที่ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาออกได้ 3 ประเภท คือ

1.4.1 คดีเกี่ยวกับกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁹

คดีประเภทนี้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น อันสืบเนื่องมาจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม คดีประเภทนี้ประกอบด้วยเงื่อนไข คือ (1) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นใด (2) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และ (3) การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเหตุแห่งการฟ้องคดีประเภทนี้อาจจำแนกได้ ดังนี้

1.4.1.1 หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นใด การกระทำทางปกครองที่จะก่อให้เกิดข้อพิพาทอาจเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นก็ได้ที่กฎหมายสถานะแวดล้อมได้ให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกระทำการดังกล่าว

(1) กฎ ได้แก่ นิติกรรมทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการวางหลักเกณฑ์หรือกฎหมายมีผลบังคับเป็นการทั่วไปไม่ได้เจาะจงตัวบุคคลที่จะได้รับผลกระทบ¹⁰ คำว่า

⁹ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 3 กฎ หมายถึง พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดโดยเฉพาะ

“มีผลบังคับเป็นการทั่วไป” ไม่ได้หมายความว่า จะต้องมีผลบังคับแก่ประชาชนทุกคนแม้จะมีผลบังคับแก่เฉพาะประชาชนบางประเภทก็เป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป¹¹

กฎที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสถานะแวดล้อม เช่น ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2537) เรื่อง กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดิน ลงวันที่ 20 มกราคม 2537 หรือประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากอาคารบางประเภทและบางขนาด ลงวันที่ 10 มกราคม 2537 หรือกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2535 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตั้งและการประกอบกิจการโรงงาน พร้อมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการระบายน้ำทิ้งจากโรงงาน หรือกฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ.2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2535 วางข้อกำหนดการระบายน้ำทิ้งวางข้อกำหนดการระบายน้ำทิ้งจากอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่พิเศษ เป็นต้น ข้อพิพาทที่ได้มีการฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง เช่น กรณีฟ้องว่ากระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมจะกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการและลงทุนอยู่นั้นส่งผลกระทบต่อและเกิดความเสียหายแก่การลงทุนของผู้ฟ้องคดี จึงขอให้เพิกถอนร่างประกาศกระทรวงดังกล่าว¹²

(2) คำสั่งทางปกครอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ให้ความหมายของคำสั่งทางปกครองไว้ในมาตรา 5 ดังนี้

“คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในวันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง¹³

¹¹ ฤทัย หงส์ศิริ, “นิติกรรมทางปกครอง”, ในคู่มือการศึกษากฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2540), หน้า 283.

¹² คดีหมายเลขดำศาลปกครองกลางที่ 454 / 2544

¹³ กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543)

ซึ่งอาจสรุปได้ว่า “คำสั่งทางปกครอง” ได้แก่ นิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับต่อบุคคลที่กำหนด และไม่มีลักษณะเป็นการวางหลักเกณฑ์ หรือกฎแต่อย่างใด¹⁴

คำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับกฎหมายสถานะแวดล้อม เช่น เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชน รวมทั้งระงับเหตุรำคาญโดยมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัด และควบคุมเหตุรำคาญต่าง ๆ ได้ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจสั่งให้ผู้ที่เท หรือทิ้งกรวด ฯลฯ ลงในทางน้ำจัดการขนย้ายวัตถุดังกล่าวออกไปตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าได้มีการใช้ยานพาหนะโดยฝ่าฝืน มาตรา 64¹⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะนั้น โดยเด็ดขาดหรือจนกว่าจะได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา 55¹⁶

การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เช่น ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่สั่งให้ระงับการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำระบบความเค็มต่ำในพื้นที่น้ำจืด¹⁷ หรือฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะที่อนุญาตให้เอกชนดำเนินการฝังกลบมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในที่ดินเอกชนบริเวณตำบลราชาเทวะ¹⁸

(3) การกระทำอื่นใด หมายถึง การกระทำนอกเหนือจากการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ ปฏิบัติการทางปกครอง และการจัดทำบริการสาธารณะ

¹⁴ ฤทัย หงส์ศิริ, “นิติกรรมทางปกครอง”, ในคู่มือการศึกษากฎหมายปกครอง, หน้า 284.

¹⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 64 ยานพาหนะที่จะนำมาใช้จะต้องไม่ก่อให้เกิดมลพิษเกินกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามมาตรา 55

¹⁶ มาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

¹⁷ คดีหมายเลขศาลปกครองกลางที่ 2808 / 2544

¹⁸ คดีหมายเลขศาลปกครองกลางที่ 2819 / 2544

“ปฏิบัติการทางปกครอง” คือ การใช้อำนาจตามกฎหมาย เพื่อปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วยการใช้แรงทางกายภาพ เช่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรืออาคารที่ก่อสร้างหรือตัดแปลงโดยผิดกฎหมาย เป็นต้น¹⁹

การฟ้องขอให้เพิกถอนกระทำอื่นใดเกี่ยวกับกฎหมาย สภาวะแวดล้อม เช่น ฟ้องว่าองค์การบริหารส่วนตำบลและการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ทำการก่อสร้างโรงไฟฟ้าความร้อนถ่านหินโดยมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539²⁰

1.4.1.2 หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำการทางปกครองดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจเกิดจากการกระทำดังต่อไปนี้

(1) โดยไม่มีอำนาจ หมายถึง ผู้กระทำมิใช่เจ้าหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ หรือกฎหมายมิได้ให้อำนาจ เจ้าหน้าที่ในการกระทำ ตามหลักทั่วไปที่ว่า “ไม่มีอำนาจ หากไม่มีกฎหมาย”²¹

(2) นอกเหนืออำนาจหน้าที่ หมายถึง หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยถูกต้องตามกฎหมายอยู่แล้วและมีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วย แต่ได้กระทำการไปนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจจำกัดอยู่เฉพาะในเขตพื้นที่การปกครองของตนเท่านั้น หากใช้อำนาจในการออกคำสั่งหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นให้มีผลบังคับในพื้นที่การปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ถือว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นกรณีของการใช้กฎหมายเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ (*Ultra Vires*)²²

¹⁹ อัมพล เจริญชีวิตินทร์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, หน้า 40.

²⁰ คดีหมายเลขดำศาลปกครองกลางที่ 545 / 2544

²¹ สำนักงานศาลปกครอง, ร่างคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง, หน้า 18.

²² โภคิน พลกุล, “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”, วารสารวิชาการศาลปกครอง (มกราคม – เมษายน 2544), หน้า 95.

(3) ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือตามรูปแบบขั้นตอน เช่น กฎหมายกำหนดให้การกระทำทางปกครองจะต้องผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่หรือ องค์กรใด ก่อนเพื่อขอคำปรึกษาหารือ หรือขอความเห็นหากได้มีการกระทำโดยไม่ผ่านการพิจารณาของ เจ้าหน้าที่หรือองค์กรเช่นนั้น ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน²³

(4) ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ สำหรับการกระทำนั้น เช่น การออกคำสั่งลงโทษหรือที่มีผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณีโดยไม่ให้ออกสาบुकคลนั้นทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ (มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539) แต่กรณีที่ไม่ได้กระทำการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ การกระทำดังกล่าวอาจไม่เสียไปหากไม่ใช่เป็นสาระสำคัญหรือเป็นระยะเวลาในการเร่งรัดการปฏิบัติงาน²⁴

(5) โดยไม่สุจริต หมายถึง การบิดเบือนการใช้อำนาจ (Abuse of Power) โดยมีเจตนาหรือวัตถุประสงค์นอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์ที่กฎหมายให้อำนาจในเรื่องดังกล่าวไว้ไม่ว่าจะมีเจตนาถลำแก่งผู้อื่น หรือเจตนาทุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่น²⁵

(6) มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หมายถึง การปฏิบัติที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค มีความลำเอียง อคติ หรือใช้ความแตกต่างในเรื่องของเชื้อชาติ ศาสนา เพศ หรือความคิดเห็นทางการเมืองมาเป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติที่แตกต่างกันแก่บุคคลในฐานะและข้อเท็จจริงเดียวกัน²⁶

(7) มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หมายความว่า การจะมีการกระทำทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งหากจะมีขั้นตอนใดที่ต้องปฏิบัติตามต้องเป็นขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ถ้าปรากฏว่าฝ่ายปกครองได้ให้เอกชนปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายมิได้กำหนดไว้ แต่เป็นขั้นตอนที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้นเองโดยไม่จำเป็นแก่การกระทำทางปกครองนั้นแต่ประการใด²⁷

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 96.

²⁴ สำนักงานศาลปกครอง, ร่างคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง, หน้า 19.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

²⁷ โภคิน พลกุล, “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”, วารสารวิชาการศาลปกครอง, หน้า 97.

(8) สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร มีลักษณะใกล้เคียงกับการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น แต่กรณีนี้พิจารณาในแง่ที่ว่า เป็นภาระที่เกิดกับประชาชน และเป็นภาระที่เกินสมควร เช่น ภาระด้านค่าใช้จ่าย หรือภาระที่ต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ใดอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง²⁸

(9) การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ “ดุลพินิจ” หมายถึง การที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจตัดสินใจอย่างอิสระที่จะเลือกกระทำการหรือไม่กระทำการ หรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในกรณีที่กฎหมายให้ทางเลือกหลายทาง ซึ่งหากเลือกกระทำการไปในทางใดทางหนึ่ง โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรแล้วล้วนเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบนั้น อาจเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่มีอำนาจดุลพินิจ (*Discretionary Power*) ตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจไว้ แต่ได้ใช้ดุลพินิจนั้นไปในทางที่มิชอบด้วยกฎหมายหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร²⁹ เช่น คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะที่อนุญาตให้เอกชนดำเนินการ ฟังกลบมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในที่ดินเอกชนบริเวณตำบลราชาเทวะ³⁰

1.4.2 คดีเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร³¹

คดีประเภทนี้ดังกล่าวต้องประกอบด้วยเงื่อนไข คือ (1) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (2) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (3) การละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี

1.4.2.1 หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ตามกฎหมายให้ต้องปฏิบัติ

กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมได้กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจหน้าที่ให้ต้องปฏิบัติทั้งที่เป็น**บทบัญญัติที่แทรกอยู่ในกฎหมายเฉพาะที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม**อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 หรือพระราชบัญญัติรักษาคคลองประปา พ.ศ. 2526 เป็นต้น หรือ**เพื่อควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษ**แหล่งใดแหล่งหนึ่ง เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 97.

²⁹ สำนักงานศาลปกครอง, ร่างคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง, หน้า 21.

³⁰ คดีหมายเลขดำศาลปกครองกลางที่ 2819 / 2544

³¹ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เป็นต้น และเป็นบทบัญญัติของกฎหมายทั่วไปหรือกฎหมายที่มุ่งหมายให้มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางที่สามารถใช้ร่วมกับกฎหมายเฉพาะหรือใช้เสริมหรือใช้แทนกฎหมายเฉพาะได้เพื่อให้ระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมมีความยืดหยุ่นสามารถปรับใช้ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคม เศรษฐกิจและเทคโนโลยีได้ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นต้น

1.4.2.2 หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่นั้นล่าช้าเกินสมควร³²

(1) การละเลยต่อหน้าที่ หมายถึง กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ต้องปฏิบัติโดยปราศจากเหตุผลที่จะกล่าวอ้างได้ ไม่ว่าจะการไม่ดำเนินการดังกล่าวจะเกิดขึ้นโดยเจตนาหรือโดยประมาทเลินเล่อ

(2) การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ได้แก่ กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแล้ว แต่การดำเนินการดังกล่าวยังไม่แล้วเสร็จ เช่น อยู่ในระหว่างการศึกษาข้อเท็จจริง อยู่ในระหว่างปรึกษาหารือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น หรืออยู่ในระหว่างการรอผลการพิจารณาจากอีกหน่วยงานหนึ่ง เป็นต้น กล่าวโดยสรุปคือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการตามคำร้องแล้วแต่การดำเนินการนั้นยังไม่แล้วเสร็จ

กรณีของการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรนั้น กฎหมายบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ อาจกำหนดไว้ในลักษณะที่แตกต่างกันดังนี้

(2.1) กฎหมายกำหนดเงื่อนไขไว้อย่างชัดเจน ได้แก่ กฎหมายได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เมื่อกรณีเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย โดยได้กำหนดเงื่อนไขในการกระทำการของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจน เช่น

ก. ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 27 วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อผู้ขอรับใบอนุญาตได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผัง บริเวณ

³² สรุปสาระสำคัญจากบรรเจิด สิงคะเนติ, “คดีปกครองตามมาตรา 9(2) และ (3) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542”, (เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครอง ระดับกลาง สำนักงานศาลปกครอง, ธันวาคม 2543), หน้า 5-10.

แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลนหรือรายการคำนวณตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพิจารณาและออกใบอนุญาตให้ภายในสามสิบวัน...

ข. ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 48 วรรคสาม กำหนดให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม³³ ตรวจสอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเอกสารที่เกี่ยวข้องและหากเห็นว่ารายงานที่เสนอมามีได้จัดทำให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา 46 วรรคสอง หรือเอกสารข้อมูลไม่ครบถ้วน ให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมแจ้งให้บุคคลผู้ขออนุญาตที่เสนอรายงานทราบภายในกำหนดเวลา 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานนั้น

(2.2) กฎหมายมิได้กำหนดเงื่อนไขเวลาไว้ ได้แก่ กรณีที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีหน้าที่จะต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หากกรณีเข้าเงื่อนไขของกฎหมายที่กำหนดไว้ แต่กฎหมายก็มิได้กำหนดว่าเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาใด

คำว่า “ภายในเวลาอันสมควร” หรือ “โดยไม่ชักช้า” จะถือว่าแค่ไหนเพียงใดจึงเป็น “ภายในเวลาอันสมควร” หรือ “โดยไม่ชักช้า” โดยเหตุที่ลักษณะของภาระหน้าที่ในทางปกครองมีลักษณะที่แตกต่างหลากหลาย อีกทั้งลักษณะความยากง่ายของงานในทางปกครอง ภาระงานของฝ่ายปกครองจึงไม่อาจที่จะกำหนดเป็นเกณฑ์ตายตัวได้ว่า การไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่วันจึงจะเป็นการล่าช้าเกินสมควร ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่าในกรณีใดกรณีหนึ่งเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ จึงเป็นกรณีที่จะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างความเร่งด่วนของเรื่องที่ได้รับการกล่าวอ้างจากผู้ยื่นคำร้องกับระยะเวลาในการดำเนินการที่ยอมให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ในการดำเนินการ โดยต้องคำนึงถึงสภาพการณ์ของเรื่องนั้นๆ การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และระดับความยากง่ายของเรื่อง ทั้งในทางข้อเท็จจริงและในทางข้อกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ประกอบการพิจารณาด้วย

1.4.2.3 การละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ดังกล่าวนั้นต้องก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี เนื่องจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรมากมายที่มีได้ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง³⁴ เช่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้บุคคลผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบเหตุเดือดร้อนรำคาญยื่นคำร้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่กระทำการระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญ หรือตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 25

³³ ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

³⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, “คดีปกครองตามมาตรา 9(2) และ (3) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542”, หน้า 14 – 17.

ที่กำหนดให้บุคคลที่จะก่อสร้างอาคารต้องขออนุญาตก่อสร้างอาคาร โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องดำเนินการภายใน 45 วัน นับแต่วันที่รับคำร้องขอ หากเจ้าหน้าที่ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร กรณียอมถือได้ว่าก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลนั้นในลักษณะที่เป็นการเฉพาะของบุคคลนั้น ต่างจากพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 51 แม้กำหนดให้บุคคลผู้พบเห็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ตาม แต่ไม่อาจถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้เสียหายในคดีปกครองด้วย โดยจะต้องพิจารณาระหว่าง “สิทธิ” หรือ “ประโยชน์ได้เสีย” ของบุคคลนั้น กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หากเจ้าหน้าที่ละเลยหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรยอมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์ได้เสียของผู้ร้องด้วย ฉะนั้น กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวนอกเหนือจากจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว กฎหมายดังกล่าวยังมีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิหรือประโยชน์ได้เสียของปัจเจกบุคคลด้วย จากเงื่อนไขทั้ง 2 ประการดังกล่าวข้างต้นจึงก่อให้เกิด “สิทธิตามกฎหมายมหาชน” (das subjektive oeffentliche Recht) ขึ้น ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ไม่กระทำการตามที่กฎหมายกำหนด บุคคลดังกล่าวย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดได้³⁵

ลักษณะคดีประเภทนี้โดยสภาพผู้ถูกฟ้องคดีย่อมเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติเมื่อผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำดังกล่าวได้แจ้งหรือร้องทุกข์ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่แล้ว แต่ได้ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งมีพื้นฐานมาจากการกระทำของเอกชนเป็นส่วนใหญ่ แต่หากผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำดังกล่าวของผู้ก่อให้เกิดมลพิษ ประสงค์จะดำเนินคดีกับผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแล้วจะต้องฟ้องผู้ก่อให้เกิดมลพิษตามกระบวนการของศาลยุติธรรม

คดีเกี่ยวกับการการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เช่น ฟ้องสำนักงานเขตและกรมโรงงานอุตสาหกรรมละเลยปล่อยให้อู่เคาะฟันสีประกอบกิจการใกล้ชุมชน³⁶ หรือฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอ จังหวัดและอุตสาหกรรมจังหวัดเนื่องจากไม่ดำเนินการกับบริษัทเอกชนซึ่งปล่อยน้ำเสียลงในลำน้ำพอง³⁷ หรือฟ้องอุตสาหกรรมจังหวัดที่ปล่อยให้บริษัทเอกชนที่ประกอบกิจการบ่มเหล็ก ก่อให้เกิดเสียงดังและ

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

³⁶ คดีหมายเลขศาลปกครองกลางที่ 212/2544 และที่ 487/2544

³⁷ คดีหมายเลขศาลปกครองกลางที่ 221/2544

แรงสนับสนุนแก่บริเวณใกล้เคียง³⁸ หรือฟ้องสำนักงานเขตและกรมโรงงานอุตสาหกรรมละเลยต่อหน้าที่โดยปล่อยให้โรงงานปล่อยกลิ่น สารพิษ และทิ้งน้ำเสียลงคลอง³⁹ หรือฟ้องกรมควบคุมมลพิษ และสำนักงานเขตว่าไม่ดำเนินการใด ๆ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อหน่วยงานทั้งสองว่าได้มีบริษัทแห่งหนึ่งปล่อยสารพิษซึ่งมีผลทำลายระบบประสาทออกสู่สิ่งแวดล้อม⁴⁰ หรือฟ้องว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฯ มีมติไม่เห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการแปรสภาพคอนกรีตเสกและน้ำมันดิบซึ่งบริษัทที่ปรึกษาของผู้ฟ้องคดีได้จัดทำรายงานไปยังอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นเหตุให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมออกหนังสือรับรองรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแก่ผู้ฟ้องคดีล่าช้า⁴¹

1.4.3 คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร⁴²

คดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แบ่งออกได้ 2 กรณีคือ

1.4.3.1 คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น

องค์ประกอบเรื่องละเมิดทางปกครองตามมาตรา 9 (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวอาจแยกองค์ประกอบได้ 3 ประการ⁴³ ดังนี้ (1) การกระทำนั้นจะต้องเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ (2) การกระทำละเมิดดังกล่าวต้องเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น (3) การละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น

³⁸ คดีหมายเลขศาลปกครองกลางที่ 700/2544

³⁹ คดีหมายเลขศาลปกครองกลางที่ 763/2544

⁴⁰ คดีหมายเลขศาลปกครองกลางที่ 254/2544

⁴¹ คดีหมายเลขศาลปกครองกลางที่ 2132/2545

⁴² มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁴³ สรุปสาระสำคัญจากบรรเจิด สิงคะเนติ, “คดีปกครองตามมาตรา 9(2) และ (3) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542”, หน้า 26 - 33.

(1) ต้องเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

เบื้องต้นจะต้องพิจารณาก่อนว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่หรือเป็นการกระทำในลักษณะที่เป็นการกระทำในลักษณะส่วนตัวของเจ้าหน้าที่บุคคลนั้น เพราะพื้นฐานของการกระทำที่แตกต่างกันดังกล่าวจะนำไปสู่ความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน ความรับผิดชอบของรัฐในทางละเมิดจะเกิดขึ้นเฉพาะที่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น ส่วนกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำผิดไปในฐานะส่วนตัวไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ ความรับผิดชอบจากการกระทำความผิดดังกล่าวจะต้องเรียกร้องจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดเท่านั้น ไม่อาจเรียกร้องจากรัฐได้ หลักในการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวใช้หลักการเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5⁴⁴ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

(2) การกระทำละเมิดเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น

การกระทำละเมิดดังกล่าวโดยหลักทั่วไปแล้วจะต้องมีความสัมพันธ์กับกฎหมายเพราะการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีกฎหมายให้อำนาจในการกระทำความผิดดังกล่าว ซึ่งอาจจะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะหรือกฎหมายที่ให้อำนาจไว้เป็นการทั่วไป ดังนั้น การกระทำที่จะเป็นพื้นฐานของการกระทำละเมิดทางปกครองนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักเจตนารมณ์ของกฎหมาย หมายความว่า ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการอันใดอันหนึ่งต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็นการกระหนาบสิทธิของปัจเจกบุคคล หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการดังกล่าว การกระทำของฝ่ายปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยหลักเจตนารมณ์ของกฎหมาย

การกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น การที่มาตรา 9 (3) จำกัดเฉพาะการกระทำที่มีพื้นฐานจากกฎหมายดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่า การกระทำละเมิดดังกล่าวต้องเกิดจากการใช้อำนาจมหาชนของฝ่ายปกครองที่มีอำนาจเหนือปัจเจกบุคคลในการกระทำความผิดดังกล่าว ซึ่งการกระทำของฝ่ายปกครองที่มีอำนาจเหนือปัจเจกบุคคลดังกล่าวย่อมแยกออกจากการกระทำในทางแพ่งที่ฝ่ายปกครองอยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกับปัจเจกบุคคล และแยกออกจากการกระทำอันเกิดจากปฏิบัติการ

⁴⁴ มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ทางปกครองซึ่งเป็นการกระทำในทางกายภาพของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ เป็นการกระทำที่มีได้เรียกร้องว่าฝ่ายปกครองต้องมีอำนาจพิเศษในการดำเนินการนั้นๆ เช่น การที่เจ้าหน้าที่ของเทศบาลทำความสะอาดถนนของเทศบาล แล้วทำให้สิ่งของของประชาชนที่อยู่ข้างถนนของเทศบาลเสียหาย การทำความสะอาดถนนของเทศบาลดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจทั่วไปที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลในการรักษาความสะอาดของถนน การกระทำในลักษณะเช่นนี้จึงมิใช่เป็นการใช้อำนาจในทางมหาชนที่มีลักษณะเหนือปัจเจกบุคคล ดังนั้น การกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติทางปกครองจึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

(3) การละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นนั้น ความเสียหายที่เกิดจะต้องเป็นผลจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นความเสียหายในการปฏิบัติทางปกครอง อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อร่างกายทรัพย์สิน เป็นต้น หรือความเสียหายที่เกิดจากคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดจนทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิในเรื่องต่าง ๆ

1.4.3.2 คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

องค์ประกอบของคดีพิพาทในกรณีนี้จะต้องเข้าเงื่อนไข ดังนี้

(1) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

การที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัตินั้น อาจจะเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ไว้เป็นการทั่วไป เช่น ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 56(4) บัญญัติให้เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำการควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่นในเขตเทศบาล หรือการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัตินั้นอาจกำหนดไว้ในลักษณะเฉพาะ เช่น ตามมาตรา 27 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดว่า “เมื่อผู้ขอรับใบอนุญาตได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน หรือรายการคำนวณตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพิจารณาและออกใบอนุญาตภายใน 30 วัน...”

(2) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(2.1) ละเลยต่อหน้าที่ การละเลยต่อหน้าที่ หมายถึง การที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้อง

ปฏิบัติโดยปราศจากเหตุผลที่จะกล่าวอ้างได้ ไม่ว่าจะการไม่ดำเนินการดังกล่าวนั้นจะเกิดขึ้นโดยเจตนา หรือโดยความประมาทเลินเล่อก็ตาม

(2.2) ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรนั้นเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่การดำเนินการนั้นยังไม่แล้วเสร็จไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดจนเวลาล่วงผ่านไปเกินสมควร หากการล่าช้าเกินสมควรดังกล่าวปราศจากเหตุผลที่จะกล่าวอ้างได้ และหากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลที่ขึ้นคำร้อง กรณีนี้ย่อมก่อให้เกิดความรับผิดชอบแก่องค์กรของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าว

(3) การละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลนั้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นในกรณีนี้จะต้องเป็นกรณีที่เป็ผลมาจากการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ หรือการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หากถึงแม้เจ้าหน้าที่ไม่ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวไม่ล่าช้า ความเสียหายดังกล่าวก็จะเกิดขึ้นเช่นกันในกรณีนี้ไม่อาจถือได้ว่า ความเสียหายนั้นเกิดจากการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) การฟ้องคดีในกรณีนี้มีความมุ่งหมายเพื่อให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการละเลยต่อหน้าที่หรือจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ความมุ่งหมายแห่งคดีหรือวัตถุประสงค์ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) อยู่ที่การเรียกร้องค่าเสียหายหรือความรับผิดชอบอื่นอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ หรือจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ต่างจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ที่ต้องการให้ศาลสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติภายในเวลาที่ศาลกำหนด

2. วิธีพิจารณาคดีปกครอง

กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 รวมทั้งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งวิธีพิจารณาคดีตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวประกอบด้วย 3 ส่วน คือ การฟ้องคดีปกครอง การดำเนินคดีปกครอง และคำพิพากษาหรือคำสั่ง

2.1 การฟ้องคดีปกครอง

วิธีพิจารณาคดีในส่วนที่หนึ่งจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง ได้แก่ ผู้เสียหายหรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง รายการคำฟ้องวิธีการยื่นฟ้องและค่าธรรมเนียมศาล การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ระยะเวลาการฟ้องคดี และการเข้าแทนที่คู่กรณีถึงแก่ความตาย

สำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะนำเสนอเฉพาะเรื่องที่เห็นว่ามีความสำคัญเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง คือ ผู้เสียหายหรือผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ลักษณะหรือองค์ประกอบของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมดังกล่าวส่งผลถึงการเป็นผู้เสียหายหรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา⁴⁵ และผู้เสียหายในคดีปกครอง สำหรับผู้เสียหายในคดีปกครองมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิฟ้องคดีของประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหาย และสิทธิฟ้องคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน

2.1.1 ผู้เสียหายหรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง

2.1.1.1 สิทธิฟ้องคดีโดยตรง : ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหาย

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองประเภทผู้เสียหายในคดีปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะต้องเป็น “ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย” หรือ “อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้” อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁴⁶

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ดังกล่าวแล้วอาจกล่าวได้ว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองจะใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาถึง “ส่วนได้เสียของผู้ฟ้องคดีเป็นหลัก” และเนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดเป็นหลักเกณฑ์เพียงกว้าง ๆ ว่าผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ได้แก่ บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจ

⁴⁵ มาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และข้อ 28 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁴⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

หลักเสียงได้ ซึ่งการกำหนดลักษณะคุณสมบัติของผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งนี้เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับมาตรา 19 (1)⁴⁷ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ดังนั้น ในการพิจารณาขอบเขตของส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อที่จะมีผลทำให้บุคคลใดเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง จึงน่าจะพิจารณาเทียบเคียงกับแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในอดีตได้

ดังกล่าวมาข้างต้นแล้วว่าคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมแบ่งออกได้ 3 ประเภท คือ คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ที่ดังกล่าวว่าช้าเกินสมควร และคดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ที่ดังกล่าวว่าช้าเกินสมควร คดีทั้งสามประเภทดังกล่าวอาจแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองหรือละเว้นกระทำการ รวมทั้งกรณีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ที่ดังกล่าวว่าช้าเกินสมควร และคดีความรับผิดทางละเมิดทางปกครอง ซึ่งการพิจารณาถึงความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องพิจารณาเกี่ยวกับ “ส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อ” ในการฟ้องคดีของแต่ละประเภทดังนี้

(1) ผู้มีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง รวมทั้งการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ที่ดังกล่าวว่าช้าเกินสมควร⁴⁸

คดีประเภทนี้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ต้องมี

⁴⁷ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

มาตรา 19 เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เป็นเรื่องและผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และ

ฯลฯ

ฯลฯ

⁴⁸ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ประโยชน์เกี่ยวข้อ กล่าวคือ นิติกรรมทางปกครองใดส่งผลกระทบต่อประโยชน์ที่เกี่ยวข้องของผู้ใด และนิติกรรมทางปกครองนั้นเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้นั้นย่อมมีสิทธิฟ้องคดีได้⁴⁹ รวมทั้งคดีเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ซึ่งเป็นการใช้หลักเดียวกับศาลปกครองฝรั่งเศสที่ถือว่าผู้มีอำนาจฟ้องคดีขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ได้แก่ ผู้ที่มี “ประโยชน์เกี่ยวข้อหรือส่วนได้เสีย” กับเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งประโยชน์หรือส่วนได้เสียจะต้องมีลักษณะ (1) มีอยู่จริง (réel) (2) ระบุตัวได้ (ไม่ว่าจะเป็นรายบุคคลหรือประโยชน์ร่วมกัน) มีความชอบธรรม (légitime) และมีความถูกต้องควรกับเหตุแห่งการฟ้องคดี และ(3) มีลักษณะ“โดยตรง” และค่อนข้าง “แน่นอน”⁵⁰

แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีของศาลปกครอง เช่น ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนรำคาญเนื่องจากฝุ่นละอองโรงสีข้าวโดยได้ทำหนังสือร้องเรียนไปยังหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ปี พ.ศ.2537 ถึงปัจจุบันยังผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ร่วมกันตรวจสอบและพิจารณาแก้ไขปัญหาดังกล่าวตลอดมา การที่อุตสาหกรรมจังหวัดได้สั่งการให้ผู้ประกอบการกิจการโรงสีข้าวแก้ไขปัญหาโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 แต่ผู้ประกอบการไม่ดำเนินการจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของอุตสาหกรรมจังหวัดในอันที่ต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่รุนแรงขึ้นอีกระดับตามที่กำหนดใน พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 การที่อุตสาหกรรมจังหวัดและกรมโรงงานอุตสาหกรรมมิได้ดำเนินการดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร จึงถือได้ว่าปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดล่าช้าเกินสมควร⁵¹ หรือกรณีผู้ฟ้องคดีมีบ้านพักอาศัยอยู่ใกล้กับโรงงานประกอบการฉีดพลาสติกที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญจากกลิ่นและเสียงอันเป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ที่ปล่อยให้โรงงานซึ่งไม่มีใบอนุญาตประกอบการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประกอบกิจการฉีดพลาสติกส่งกลิ่นเหม็นและเสียงดัง⁵²

⁴⁹ โภคิน พลกุล, “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”, วารสารวิชาการศาลปกครอง 1, (มกราคม – เมษายน 2544), หน้า 111.

⁵⁰ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, “บันทึกเรื่องประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท”, (สำนักงานศาลปกครอง, 2543), หน้า 35 – 41. (อัคราเนนา)

⁵¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 452 / 2545

⁵² คดีหมายเลขคำศาลปกครองกลางที่ 1955 / 2544 คดีนี้ปรากฏว่าโรงงานดังกล่าวได้เลิกกิจการไปแล้ว และผู้ฟ้องคดียอมรับว่าเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าวหมดสิ้นไป เหตุแห่งการฟ้องคดีเกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญจึงหมดไป ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกสารจากสารบบความ เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2546 (คดีหมายเลขแดงที่ 1538 / 2546)

เพราะฉะนั้น หากผู้ฟ้องคดีมิได้มีประโยชน์เกี่ยวข้องกับ
 นิตินกรรมทางปกครองอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว ก็มิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย
 หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิในการฟ้องคดี เช่น การที่อนุญาตให้บริษัท ปูนซิเมนต์
 ไทย จำกัด(มหาชน) ทดลองเผาภาของเสียจากอุตสาหกรรมของตนเองนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้ได้
 รับใบอนุญาตจากทางราชการให้ดำเนินกิจการ โรงงานกำจัดกากของเสียจากอุตสาหกรรมก็ตาม แต่ก็ไม่
 ไม่ปรากฏว่าการอนุญาตให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมทดลองกำจัดกากของเสียจากอุตสาหกรรม
 ในกิจการของตนเองดังกล่าวจะเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจ
 เดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้เนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด⁵³ หรือ
 กรณีผู้ฟ้องคดีอาศัยอยู่ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ ประกอบอาชีพค้าขาย
 ทำการเกษตร เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และทำการประมงชายฝั่ง ฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่
 ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับ โครงการก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัด
 น้ำเสียในเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ โดยขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม
 แห่งชาติ เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2540 ที่เห็นชอบให้เปลี่ยนแปลงวิธีการก่อสร้างระบบรวบรวมและ
 บำบัดน้ำเสียในเขตควบคุมมลพิษจังหวัดสมุทรปราการ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มีนาคม
 2540 ที่ได้อนุมัติงบประมาณการก่อสร้างโครงการดังกล่าวแล้วละเลยไม่มีการตรวจสอบการดำเนินการ
 เป็นเหตุให้มีการดำเนินการอันเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อคู่สัญญา ศาลเห็นว่า มติทั้งสองดังกล่าวของ
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1(นายกรัฐมนตรี) มิได้มีผลกระทบต่อสภาพ สิทธิหรือหน้าที่ใดของผู้ฟ้องคดี
 อีกทั้งมิได้ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ขึ้นแต่อย่างใด นอกจากนั้นมติดังกล่าวก็มิได้มีการระบุพื้นที่ตั้ง
 โครงการว่าอยู่ในบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพแต่อย่างใด จึงมิได้ก่อให้เกิด
 เกิดความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึง
 มิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดี และขอให้เพิกถอนสัญญาจ้างก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียฯ จังหวัด
 สมุทรปราการ เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2540 ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงที่ตั้งโครงการดังกล่าวมาไว้ที่
 ตำบลคลองด่าน อันเป็นการกระทำโดยมิชอบ ศาลเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้เข้าประกวดราคาหรือเป็น
 คู่สัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (กรมควบคุมมลพิษ) จึงมิใช่เป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียที่จะได้รับความ
 เดือดร้อนเสียหายหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาจ้างก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย
 ดังกล่าว ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงไม่อาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา⁵⁴

นอกจากนั้นบทบัญญัติมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราช
 บัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

⁵³ คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองกลางที่ 1349 / 2544

⁵⁴ คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองกลาง ที่ 551 / 2546 (คดีหมายเลขคำที่
 3992 / 2544)

นอกจากเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้ว ยังได้ขยายขอบเขตไปถึงบุคคลที่ “อาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย” โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ด้วย ซึ่งเป็นการบัญญัติในทำนองเดียวกันกับพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 19 (1) ดังนั้น หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่อง “อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้” สำหรับการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จึงอาจยึดถือตามแนวทางการพิจารณาที่ได้มีการวางแนวทางไว้โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ กล่าวคือ อย่างน้อยที่สุดต้องมีนิติกรรมทางปกครองเกิดขึ้นมาแล้ว แม้ว่านิติกรรมทางปกครองดังกล่าวอาจจะยังไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีในขณะที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่นิติกรรมทางปกครองดังกล่าวที่เกิดขึ้นนั้นต้องมีลักษณะถึงขนาดที่จะทำหรือควรจะมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเกรงว่าตนเองจะต้องได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากนิติกรรมที่เกิดขึ้นนั้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนจากการที่ถูกฟ้องคดี (กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม) ได้กำหนดพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณอำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ตามร่างประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อำเภอบ้านแหลม อำเภอเมืองเพชรบุรี อำเภอท่ายาง และอำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี อำเภอหัวหิน และอำเภอปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ....ส่งผลกระทบต่อการลงทุนของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากตามร่างประกาศห้ามมิให้มีการกระทำหรือประกอบกิจกรรมที่ผู้ฟ้องคดีกระทำกิจการอยู่ ซึ่งศาลได้มีคำสั่งรับฟ้องไว้พิจารณา⁵⁵

(2) ผู้มีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁵⁶

คดีประเภทนี้ผู้ฟ้องคดีประสงค์เรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็นกรณีการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

แนวทางการพิจารณาของศาลปกครองสำหรับผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในคดีความรับผิดชอบละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องเป็นผู้ที่ถูก “โต้แย้งสิทธิ” เท่านั้น เพราะ

⁵⁵ คดีหมายเลขดำศาลปกครองกลาง ที่ 456 / 2544 (ต่อมาศาลอนุญาโตให้ผู้ฟ้องคดีถอนฟ้องเป็นคดีหมายเลขแดงที่ 1544 / 2544)

⁵⁶ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เป็นผู้ทรงสิทธิโดยสภาพและสิทธินั้นถูกโต้แย้งด้วยการทำละเมิด⁵⁷ ดังเช่นแนวการวินิจฉัยของศาลปกครองฝรั่งเศส ในการฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มหรือคดีเรียกร้องสิทธิหรือค่าสินไหมทดแทน (*Le contentieux de pleine juridiction*) หมายถึง คดีที่ศาลมีอำนาจไม่แต่เพียงเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น หากมีอำนาจพิพากษาให้ฝ่ายปกครองใช้ค่าเสียหาย หรือเปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือสั่งแทนคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองนั้น ๆ ก็ได้⁵⁸ คดีประเภทนี้ศาลจะถือว่า ผู้มีสิทธิฟ้องคดีเป็นผู้ทรงสิทธิ (*titulaire du droit*) อาจกล่าวโดยสรุป ศาลปกครองฝรั่งเศสถือว่าผู้มีอำนาจฟ้องคดีประเภทที่ศาลมีอำนาจเต็มได้แก่ ผู้ที่ “สิทธิ” ของตนถูกระทบกระเทือน⁵⁹ นอกจากนี้ คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เกณฑ์ในการพิจารณาถึงความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรือผู้เสียหายนั้นต้องเป็นผู้ที่ถูก “โต้แย้งสิทธิ” เท่านั้น เพราะเป็นผู้ทรงสิทธิโดยสภาพและสิทธิ นั้นถูกโต้แย้งด้วยการทำละเมิด⁶⁰ “สิทธิ” คือ อำนาจที่จะกระทำการใดๆ ได้อย่างอิสระโดยได้รับการรับรองตามกฎหมาย ฉะนั้น ในการพิจารณาถึงสิทธิฟ้องคดีประเภทนี้ผู้ฟ้องคดีต้องมีสิทธินั้นก่อนแล้วสิทธินั้นถูกระทบจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำหรือละเว้นการกระทำ

แต่ในคดี “โคบอลท์ - 60”⁶¹ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนได้ฟ้อง(ร้องทุกข์)ว่า ถูกเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เมื่อสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติทราบว่าได้มีการจำหน่ายเครื่องฉายรังสีโคบอลท์-60 แต่มิได้ดำเนินการควบคุมให้เครื่องฉายรังสี โคบอลท์-60 ซึ่งมีสารโคบอลท์-60 อยู่ในความครอบครองของผู้ที่ได้รับอนุญาตและจัดเก็บในสถานที่ที่ได้รับอนุญาต ตลอดจนไม่แจ้งเตือนให้โรงพยาบาลรามาธิบดีทำเครื่องหมายรังสีให้ถูกต้อง ศาลเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการละเลยการปฏิบัติเพื่อควบคุมดูแลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์พลังงานปรมาณู การเก็บรักษาวัสดุ

⁵⁷ โภคิน พลกุล, “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”, หน้า 112.

⁵⁸ โภคิน พลกุล, “การวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง,” (เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรกฎหมายปกครอง : วิธีสบัญญัติ สำนักงานคณะ กรรมการกฤษฎีกา, วันที่ 26 – 27 สิงหาคม 2530), หน้า 1, (อัคราณา).

⁵⁹ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, “บันทึกเรื่องประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท”, หน้า 41. (อัคราณา)

⁶⁰ โภคิน พลกุล, “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”, หน้า 112.

⁶¹ คดีหมายเลขแดงศาลปกครองกลางที่ 1820/ 2545

กัมมันตรังสีและการจัดการกากกัมมันตรังสีให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ใช้และประชาชน ตลอดจน ละเลยไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ ซึ่งเป็นหน้าที่ตาม ที่กฎหมายบัญญัติไว้ในมาตรา 3(1) (2) และ(10) แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงาน พลังงานปรมาณูเพื่อสันติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2504 และกฎ กระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2504) ออกตามความในพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504 และการที่สำนักงานพลังปรมาณูเพื่อสันติละเลยไม่ติดตามเป็นเวลาถึง 4 ปี 6 เดือนเศษ จนกระทั่งได้มีการนำเครื่องฉายรังสีโคบอลต์-60 ไปเก็บไว้ที่โรงเก็บรถเก่าของบริษัท กมลสุโกศล จำกัด โดยมีได้ขออนุญาตครอบครองและมีได้รับอนุญาตให้เก็บไว้ในสถานที่ดังกล่าว อันเป็นต้นเหตุ ให้มีคนร้าย ลักทรัพย์ไป จึงเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ให้ผู้ครอบครองขออนุญาตจัดเก็บเครื่องฉาย รังสีโคบอลต์-60 ดังกล่าวไว้ในสถานที่ที่ได้รับอนุญาต ซึ่งจะต้องเป็นสถานที่ปลอดภัย และมีได้มี การควบคุมให้มีการปิดเครื่องหมายแสดงบริเวณรังสีให้ถูกต้อง เพราะเพียงแต่สัญลักษณ์รูปใบพัด ไม่สามารถทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นวัตถุอันตราย หากมีคำว่า “อันตราย” และคำว่า “วัสดุกัมมันตรังสี” วิทยุชนทั่วๆ ไปจะไม่ทำการลักและแกะภาชนะป้องกันรังสีขึ้นในออกจนทำให้รังสีแพร่กระจาย ดังนั้น การที่มีรังสีแกมมาแพร่กระจายจึงเป็นผลโดยตรงจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติของสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสองรายได้รับความเสียหายจากการละเลยดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี จึงถือได้ว่าสำนักงาน พลังงานปรมาณูเพื่อสันติ กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสองราย ซึ่งศาลได้ตีความการเป็นผู้ที่ถูก “โต้แย้งสิทธิ” ให้อย่าง กว้าง แม้เหตุแห่งการฟ้องคดีจะเกิดจากการที่สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติก็ตาม แต่เหตุที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสองรายมิใช่ ผลโดยตรงจากการละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าว

2.1.1.2 สิทธิฟ้องคดีโดยอ้อม

สิทธิการฟ้องคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมนอกจากสิทธิการ ฟ้องคดีโดยตรง คือบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทาง ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ยังมีการฟ้องคดีโดยอ้อมด้วย กล่าวคือ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีที่ไม่ได้รับ ผลกระทบโดยตรงจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ แต่เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวโดยอ้อม ซึ่งมีสิทธิฟ้องคดีประเภทนี้มีข้อพิจารณาดังนี้

(1) สิทธิฟ้องคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน

“องค์กรพัฒนาเอกชน”(Non Government Organization :NGO) หมายถึง องค์กรที่มีการดำเนินกิจการ โดยมีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อการพัฒนาสังคมและคุณภาพ ชีวิตของคนในสังคม โดยเน้นการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการหรือการดำเนินการ องค์กรพัฒนาเอกชนจะเป็นองค์กรที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลหรือมิได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล

ตามกฎหมายก็ได้ ในกรณีที่มีจัดทะเบียนเป็นนิติบุคคลจะมีลักษณะเป็นการรวมตัวของคณะบุคคลที่มีการดำเนินการอย่างมีระเบียบแบบแผน มีความเป็นอิสระและมีการดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง และที่สำคัญคือ การดำเนินงานมิได้แสวงหาประโยชน์หรือมุ่งเพื่อการค้าและกำไร⁶²

นอกจากนั้นยังหมายถึง กลุ่มบุคคล องค์กร หรือหน่วยงานที่ดำเนินการโดยภาคเอกชนที่มีเป้าหมายในการทำงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในสังคม โดยเฉพาะประชาชนผู้ยากไร้ที่ประสบความทุกข์ยากหรือถูกเอารัดเอาเปรียบ หรือความอยุติธรรม รวมทั้งเป็นองค์กรที่มีกิจกรรมโดยไม่แสวงกำไร ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นองค์กรขนาดเล็กมีผู้ปฏิบัติงานประมาณ 10 – 15 คน ดำเนินงานโดยอาศัยเงินสนับสนุนจากองค์กรต่างประเทศเป็นหลัก⁶³

ประเทศไทยมีคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันดำเนินกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ มากมายในรูปขององค์กรเอกชน (NGO.) ทั้งที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล และยังไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นการยากที่รัฐจะเข้าไปดูแลควบคุม ตลอดจนให้การสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมได้อย่างทั่วถึง ในด้านสิ่งแวดล้อมรัฐก็มีนโยบายที่จะให้องค์กรเอกชน ต่าง ๆ เหล่านี้มีส่วนร่วมในการดูแลจัดการสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกัน จึงได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

(1.1) องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(1.1.1) ความหมายและประเภทขององค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติยอมรับองค์กรเอกชนที่จะจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ไว้ดังนี้

“มาตรา 7 เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในองค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีไว้วัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งค้าหา

⁶² สุนีย์ มัลลิกะมาสย์ , การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า 243.

⁶³ รัชนิกร โชติชัยสถิต์, “กลไกระดับชาติด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน”, วารสารอัยการ 18 (มกราคม 2538), หน้า 112-117.

กำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิของจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

จากบทบัญญัติดังกล่าวอาจสรุปหลักเกณฑ์ การขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ดังนี้

ก. ต้องเป็นนิติบุคคล โดยจะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศก็ได้ กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2536) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศไว้โดยต้องเป็นมูลนิธิหรือสมาคมที่จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือเป็นมูลนิธิหรือสมาคมตามกฎหมายต่างประเทศ โดยต้องมีสำนักงานสาขาเป็นที่ทำการอยู่ในประเทศไทย⁶⁴

สำหรับสมาคม (Association) คือ องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะต่อเนื่องร่วมกัน และมีใช้เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน ต้องมีข้อบังคับและจดทะเบียนตามกฎหมาย⁶⁵ สมาคมที่จดทะเบียนแล้วเป็นนิติบุคคล⁶⁶ โดยมีคณะกรรมการของสมาคมเป็นผู้แทนสมาคมในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก⁶⁷ ส่วนมูลนิธิ (Foundation) ได้แก่ ทรัพย์สินที่จัดสรรไว้โดยเฉพาะสำหรับวัตถุประสงค์เพื่อการกุศล สาธารณะ การศาสนา ศิลปะ วิทยาศาสตร์ วรรณคดี การศึกษา หรือสาธารณะประโยชน์อื่น ๆ โดยมีได้มุ่งหาผลประโยชน์มาแบ่งกัน และได้จดทะเบียนตามกฎหมาย⁶⁸ มูลนิธิที่จดทะเบียนแล้วเป็นนิติบุคคล⁶⁹ โดยมูลนิธิต้องมีข้อบังคับและต้องมีคณะกรรมการของมูลนิธิ เป็นผู้แทนมูลนิธิในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก⁷⁰

ข. ต้องมีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

⁶⁴ ข้อ 1 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2536)

⁶⁵ มาตรา 78 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁶⁶ มาตรา 83 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁶⁷ มาตรา 87 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁶⁸ มาตรา 110 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁶⁹ มาตรา 122 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁷⁰ มาตรา 123 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ก. ต้องมิได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว

องค์กรเอกชนที่จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น มูลนิธิป้องกันควันพิษและพิทักษ์สิ่งแวดล้อม มูลนิธิเพื่อสิ่งแวดล้อม มูลนิธิสิ่งแวดล้อมไทย มูลนิธิศูนย์กฎหมายสิ่งแวดล้อมประเทศไทย สมาคมที่ปรึกษาสิ่งแวดล้อมไทย สมาคมพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(1.1.2) บทบาทขององค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติบทบาทขององค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไว้ 2 กรณี คือ

ก. บทบาทในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยตรง

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดบทบาทเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา 8 ดังนี้

“ มาตรา 8 องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แล้วอาจได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากราชการในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การจัดให้มีอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(2) การประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูลหรือข่าวสาร เพื่อสร้างจิตสำนึกของสาธารณชนที่ถูกต้องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(3) การช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งริเริ่ม โครงการ หรือกิจกรรมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น

(4) การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และเสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

(5) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย”

ข. บทบาทในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยอ้อมผ่านคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่เป็นการให้สิทธิและคุ้มครองช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรเอกชนที่จดทะเบียนสรุปได้ดังนี้

1) สิทธิได้รับความช่วยเหลือออกจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กรณีองค์กรเอกชนได้ดำเนินการตามมาตรา 8 (1) – (5) แล้วประสบปัญหาอุปสรรค และได้ร้องขอความช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการช่วยเหลือ หรือให้ความร่วมมือโดยผลของคำสั่งนายกรัฐมนตรีตามคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ⁷¹

2) สิทธิได้รับเงินอุดหนุน คณะกรรมการกองทุนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนหรือเงินกู้ให้แก่องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนแล้ว เพื่อสนับสนุนกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งได้ตามที่เห็นสมควร⁷²

3) สิทธิเสนอชื่อผู้แทนภาคเอกชน เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ⁷³

นอกจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แล้ว บทบาทขององค์กรเอกชนได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 56 วรรคสอง ดังนี้

⁷¹ มาตรา 8 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

⁷² มาตรา 8 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

⁷³ มาตรา 8 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

“การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

(1.2) องค์กรเอกชนอื่น ประเทศไทยมีคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันดำเนินกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ มากมายในรูปขององค์กรเอกชน (NGO.) ทั้งที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล และยังไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นการยากที่รัฐจะเข้าไปดูแลควบคุมตลอดจนให้การสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมได้อย่างทั่วถึง ในด้านสิ่งแวดล้อมรัฐก็มีนโยบายที่จะให้องค์กรเอกชนต่าง ๆ เหล่านี้มีส่วนร่วมในการดูแลจัดการสิ่งแวดล้อม องค์กรเอกชนเหล่านี้เป็นองค์กรเอกชนที่มีได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

แนวทางการวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 วรรคหนึ่ง ที่ได้บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อน....” แนวทางการพิจารณาของศาลปกครองฝรั่งเศสการฟ้องคดีของสมาคมหรือสหภาพต่างๆ อาจฟ้องคดีเพื่อเป็นการปกป้องคุ้มครองประโยชน์ที่เป็นเหตุผลหลักในการจัดตั้งองค์กรของตนได้ ทั้งนี้ การพิจารณาผลกระทบที่จะเกิดต่อประโยชน์ดังกล่าว นั้น จะพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในทางสังคมตามที่กำหนดใน “วัตถุประสงค์” ของสมาคมหรือสหภาพนั้นๆ ยกตัวอย่างเช่น การยอมรับให้องค์กรทางวิชาชีพเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีโต้แย้งต่อมาตรการที่กระทบต่อสถานะทางอาชีพได้ หรือการยอมรับให้สหพันธ์ต่อต้านการดื่มแอลกอฮอล์มีสิทธิฟ้องคดีโต้แย้งต่อมาตรการส่งเสริมการบริโภคแอลกอฮอล์ได้ หรือกรณีสมาคมที่มีวัตถุประสงค์คุ้มครองปกป้องสิ่งแวดล้อม ก็มีสิทธิฟ้องคดีขอให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างศูนย์พลังงานนิวเคลียร์ได้เช่นกัน⁷⁴ เป็นต้น ดังนั้น ตามหลักกฎหมาย ฝรั่งเศส นิติบุคคลจึงฟ้องได้ทั้งกรณีปกป้องประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก และกรณีปกป้องประโยชน์สาธารณะ⁷⁵

⁷⁴ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 20 มิถุนายน 1984 คดี Assoc.Les Amis de la Terre, หน้า 233

⁷⁵ สรุปสาระสำคัญจาก บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, “บันทึกเรื่องประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท”, หน้า 27 – 29. (อัดสำเนา)

สำหรับกรณีคณะบุคคลที่ไม่เป็นนิติบุคคลประเทศฝรั่งเศส ยอมรับให้คณะบุคคลฟ้องคดีได้ โดยในกรณีนี้เห็นว่าแม้คณะบุคคล เช่น สมาคมซึ่งยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเพราะยังไม่มี การแจ้งต่อทางการ (association non d'eclaree) จะไม่มีความสามารถที่จะฟ้องคดีเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของตนในทางทรัพย์สิน แต่ศาลก็ยอมรับว่าเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีขอให้ เพิกถอนคำสั่งที่กระทบต่อประโยชน์ต่าง ๆ ที่ตนมีวัตถุประสงค์ให้การปกป้องคุ้มครองได้⁷⁶ หรือมีสิทธิฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งที่อาจกระทบกระเทือนต่อสมาชิกของตนได้

แนวทางการวินิจฉัยของศาลปกครอง กรณีมูลนิธิป้องกันควันพิษและพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ได้ยื่นฟ้ององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพต่อศาลปกครองกลาง ว่า ละเลยต่อหน้าที่ในการควบคุมมาตรฐานการปล่อยมลพิษจากท่อไอเสีย เป็นเหตุให้ระดับมาตรฐานมลพิษเกินกว่าระดับที่กำหนดและเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายจัดตั้งหน่วยงานกำหนด (คดีหมายเลขดำที่ 2027 / 2545) และฟ้องกรมควบคุมมลพิษว่า ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดในการสั่งการ ควบคุมมลพิษทางอากาศ ทำให้มลพิษเกินมาตรฐาน (คดีหมายเลขดำที่ 2027 / 2545) ในคำฟ้องได้อ้างว่ามูลนิธิป้องกันควันพิษและพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นองค์กรนิติบุคคลที่จดทะเบียนเป็น องค์กรเอกชน ด้าน การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐและเอกชนในการปรับปรุงและปกป้องรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งในกรุงเทพมหานคร ปริมณฑลและต่างจังหวัด อันเกิดจากน้ำเสีย ขยะ เหลือค้ำ และอากาศเป็นพิษ ซึ่งศาลปกครองกลางได้รับคำฟ้องไว้พิจารณา นอกจากนั้น กรณีสหภาพแรงงานมัลคูเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทยได้ยื่นฟ้องว่า กฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ.2543) ออกตามความในมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535 โดยได้เพิ่มเติม ข้อ 11 ทวิ ที่กำหนดให้มัคคุเทศก์ผู้มีใบอนุญาตแล้วต้องเข้ารับการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตร ระยะเวลา และในสถานฝึกอบรมที่คณะกรรมการฯ กำหนด ซึ่งขัดต่อพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ฯ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากจำกัดสิทธิเสรีภาพและกระทบกระเทือนสิทธิในการประกอบอาชีพของมัคคุเทศก์ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นสหภาพแรงงานซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ฯ โดยมีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาและคุ้มครองประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่งนายจ้างกับลูกจ้างและระหว่างลูกจ้างด้วยกัน การฟ้องคดีนี้จึงอยู่ในขอบวัตถุประสงค์

⁷⁶ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 31 กันยายน 1969 คดี Syndicat de defense des cznaux de la Durance, หน้า 462

ของผู้ฟ้องคดี จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี⁷⁷

จากแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวเห็นว่า ศาลปกครองได้วางหลักเกี่ยวกับอำนาจฟ้องหรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีไว้อย่างกว้าง แม้มิได้มีสถานะเป็นนิติบุคคลก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ หากได้รับผลกระทบหรือได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการฟ้องคดีอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้น

(2) สิทธิการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประชาชน

สิทธิการฟ้องคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนที่เป็นลักษณะการฟ้องคดีโดยอ้อม กล่าวคือ มิใช่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรงนั้น ได้มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเช่นกัน คือ คดีที่นายป๊อก แซ่เจีย กับพวกรวม 3 คน ได้ยื่นฟ้องกรมควบคุมมลพิษ โดยอ้างสิทธิการฟ้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 62 และมาตรา 6(3) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยบรรยายฟ้องว่ากรมควบคุมมลพิษมิได้ดำเนินการควบคุมมลพิษทางอากาศไม่ให้เป็นมาตรฐานตามบทบาท อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ ซึ่งปัญหามลพิษทางอากาศเกินมาตรฐานดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือสาธารณชน ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมควบคุมมลพิษ ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการลดมลพิษทางอากาศภายใน 60 วัน หรือตามที่ศาลปกครองกำหนด (คดีหมายเลขคำที่ 2025 / 2545) และยื่นฟ้ององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ว่ามิได้ดำเนินการสั่งการ ควบคุม กำกับดูแล และวางแผนการเดินทางขององค์การฯ และให้ยานพาหนะในสังกัดของตนมีประสิทธิภาพอยู่ในสภาพที่ปลอดภัยไร้มลพิษ ครวันดำ หรือไม่ให้เป็นมาตรฐานการปล่อยมลพิษจากท่อไอเสีย ตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด ขอให้องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดในการจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหาจราจรของ ขสมก.และรถร่วมบริการไม่ให้เกิดควันดำเกินมาตรฐานภายใน 60 วันหรือตามที่ศาลกำหนด (คดีหมายเลขคำที่ 2026 / 2545) ซึ่งทั้งสองคดีศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา

จะเห็นได้ว่าการพิจารณาถึงอำนาจฟ้องหรือสิทธิฟ้องคดีของประชาชนที่ไม่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการพิทักษ์คุ้มครองสิ่งแวดล้อมยังไม่มีขอบเขตในการพิจารณา

⁷⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.15 / 2545

ความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการนำหลัก Citizen Suit ซึ่งเป็นหลักที่ประชาชนใช้สิทธิในการฟ้องคดีกับหน่วยงานของรัฐหรือผู้กระทำการแทนรัฐเพื่อบังคับให้รัฐหรือตัวแทนของรัฐปฏิบัติตามกฎหมายและการกระทำเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม สืบเนื่องจากบทบาทของประชาชนในคดีสิ่งแวดล้อมได้รับความสนใจและคุ้มครองตามกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งในหลายๆ ประเทศได้ยอมรับในเรื่อง “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” และได้บัญญัติรองรับไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ๆ เพื่อเป็นการยืนยันว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมาย จึงได้มีการให้สิทธิแก่ประชาชนมีอำนาจในการตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานของรัฐและการละเมิดกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยการให้สิทธิแก่ประชาชนในการดำเนินการด้วยตนเอง⁷⁸

2.1.2 ผู้ถูกฟ้องคดีในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ลักษณะข้อพิพาทของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเกิดจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชน ฉะนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงมีได้เฉพาะหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจหน้าที่ให้ต้องปฏิบัติทั้งบทบัญญัติที่แทรกอยู่ในกฎหมายเฉพาะที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 หรือพระราชบัญญัติรักษาคดองประปา พ.ศ. 2526 เป็นต้น หรือเพื่อควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษแหล่งใดแหล่งหนึ่ง เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นต้น และบทบัญญัติของกฎหมายทั่วไปหรือกฎหมายที่มุ่งหมายให้มีลักษณะเป็นกฎหมายกลาง ที่สามารถใช้ร่วมกับกฎหมายเฉพาะหรือใช้เสริมหรือใช้แทนกฎหมายเฉพาะได้เพื่อให้ระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมมีความยืดหยุ่นสามารถปรับใช้ให้สอดคล้องกับสภาพเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคม เศรษฐกิจและเทคโนโลยีได้ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นต้น ซึ่งอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยสาระของบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีเนื้อหาทั้งเป็นการกำหนดมาตรการในเชิงป้องกันผลกระทบหรือความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม และการกำหนดมาตรการในเชิงเยียวยาหรือบรรเทาผลกระทบหรือความเสียหาย

⁷⁸ ปัญญพร โกศลกิตติวงศ์, “ความรับผิดชอบทางแพ่งของผู้ก่อมลพิษในคดีสิ่งแวดล้อม”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 89.

ที่เกิดแก่สิ่งแวดล้อมเป็นส่วนใหญ่ โดยผ่านกลไกทางหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีในคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองมีดังนี้

2.1.2.1 ราชการส่วนกลาง ได้แก่

(1) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาศัยอำนาจตาม
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังนี้

(1.1) ประกาศกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมใน
เรื่องต่าง ๆ ได้แก่

(1.1.1) มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำลำคลอง
หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำและแหล่งน้ำสาธารณะอื่น ๆ ที่อยู่ภายในพื้นแผ่นดิน โดยจำแนก
ตามลักษณะการใช้ประโยชน์บริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำในแต่ละพื้นที่⁷⁹ ซึ่งได้มีประกาศคณะกรรมการ
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2537) ลงวันที่ 20 มกราคม 2537 กำหนดมาตรฐานคุณภาพ
น้ำในแหล่งผิวดิน⁸⁰

(1.1.2) มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งรวมทั้ง
บริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำ⁸¹ ซึ่งได้มีประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2537)
ลงวันที่ 20 มกราคม 2537 กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง⁸² แบ่งประเภทคุณภาพน้ำชายฝั่ง
ออกเป็น 7 ประเภท⁸³ คือ (1) คุณภาพน้ำทะเลเพื่อการสงวนรักษารวมชาติ (2) คุณภาพน้ำทะเลเพื่อ
การอนุรักษ์แหล่งปะการัง (3) คุณภาพน้ำทะเลเพื่อการอนุรักษ์แหล่งธรรมชาติอื่นๆ นอกจากแหล่ง
ปะการัง (4) คุณภาพน้ำทะเลเพื่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง (5) คุณภาพน้ำทะเลเพื่อการว่ายน้ำ (6)

⁷⁹ มาตรา 32(1) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.
2535

⁸⁰ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนที่ 16 ง วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2537 (แหล่งน้ำ
ผิวดินหมายถึง แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำ และแหล่งน้ำสาธารณะอื่น ๆ ที่อยู่
ภายในพื้นแผ่นดิน ซึ่งหมายความรวมถึงแหล่งน้ำสาธารณะที่อยู่ภายในพื้นแผ่นดินบนเกาะด้วยแต่
ไม่รวมถึงน้ำบาดาล และในกรณีที่แหล่งน้ำนั้นอยู่ติดกับทะเลให้ หมายความถึงแหล่งน้ำที่อยู่ภายใน
ปากแม่น้ำหรือปากทะเลสาบ (ข้อ 1))

⁸¹ มาตรา 32(2) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.
2535

⁸² ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนที่ 16 ง วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2537

⁸³ ข้อ 2 ของประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2537) ลงวันที่ 20
มกราคม 2537

คุณภาพน้ำทะเลเพื่อการกีฬาทางน้ำอย่างอื่นนอกจากว่ายน้ำ และ(7)คุณภาพน้ำทะเลบริเวณแหล่งอุตสาหกรรม

(1.1.3) กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาล⁸⁴

(1.1.4) กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพในบรรยากาศโดยทั่วไป⁸⁵ ซึ่งได้มีประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 10(พ.ศ. 2538) ลงวันที่ 17 เมษายน 2538 กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับค่าก๊าซในบรรยากาศโดยทั่วไปในช่วงเวลาหนึ่งเวลาใด นอกจากนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาศัยอำนาจตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ออกประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2538 กำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากโรงไฟฟ้า โดยกำหนดว่าอากาศเสียที่ปล่อยทิ้งจากโรงงานต้องมีค่าก๊าซหรือสารเจือปนแต่ละชนิดไม่เกินมาตรฐาน

(1.1.5) กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับมาตรฐานระดับเสียงและความสั่นสะเทือนโดยทั่วไป⁸⁶ ซึ่งได้มีประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 15 (พ.ศ.2540) ลงวันที่ 12 มีนาคม 2540 กำหนดมาตรฐานระดับเสียงโดยทั่วไป โดยกำหนดมาตรฐานระดับเสียงทั่วไป ดังนี้ ค่าระดับเสียงสูงสุด ไม่เกิน 115 เดซิเบล เอ ค่าระดับเสียงเฉลี่ย 24 ชั่วโมง ไม่เกิน 70 เดซิเบล เอ

(1.2) ประกาศกำหนดเขตควบคุมมลพิษเพื่อให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดหรือจัดมลพิษ และแผนปฏิบัติการระดับจังหวัด⁸⁷

(2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังนี้

⁸⁴ มาตรา 32(3) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

⁸⁵ มาตรา 32(4) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

⁸⁶ มาตรา 32(5) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

⁸⁷ มาตรา 59 ถึงมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

(2.1) จัดทำ “แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม” รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจกำหนดให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีอำนาจหน้าที่เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม⁸⁸

(2.2) ออกกฎกระทรวง รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจในการออกกฎกระทรวงกำหนดพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม⁸⁹

(2.3) ออกประกาศกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติออกประกาศกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งให้ความเห็นชอบรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าว⁹⁰

(2.4) ออกประกาศกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจออกประกาศกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด เพื่อควบคุมการปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม⁹¹ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ออกประกาศกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด เช่น ประกาศกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากอาคารบางประเภทและบางขนาด⁹² เช่น อาคารชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด หอพักตามกฎหมายว่าด้วยหอพัก เป็นต้น หรือประกาศกำหนด

⁸⁸ มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

⁸⁹ มาตรา 43 - 45 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

⁹⁰ มาตรา 46 - 49 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

⁹¹ มาตรา 55 – 58 มาตรา 64 มาตรา 68 และมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

⁹² ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากอาคารบางประเภทและบางขนาด ลงวันที่ 10 มกราคม 2537 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนพิเศษที่ 9 ง วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2537)

มาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภทโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม⁹³

(3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจในการออกกฎกระทรวงกำหนดระบบการจัดการเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของอาคารเพื่อประโยชน์ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม⁹⁴

(4) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ สำหรับการตั้งและการประกอบกิจการโรงงาน กล่าวคือ รัฐมนตรีมีอำนาจในการออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสียมลพิษหรือสิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม⁹⁵ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535)⁹⁶ ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 มาตรา 8(1) (2) (3) (4) (5) (6) และ (8) เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2535 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตั้งและการประกอบกิจการโรงงาน พร้อมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการระบายน้ำทิ้งจากโรงงาน

(5) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้กิจการใดเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ⁹⁷ ซึ่งกิจการนั้นอาจก่อให้เกิดมลพิษหรือสิ่งที่ทำให้เกิดโรคขึ้นได้ โดยได้มีการประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ 5/2538⁹⁸ เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2538 ประกาศฯ ที่ 12/2542 เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2542⁹⁹ และประกาศฯ ที่ 13/2543 เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (ฉบับที่ 3) ลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2543 ได้กำหนดกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพจำนวน 130 กิจการ แบ่งออก

⁹³ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2539) เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภทโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม ลงวันที่ 3 มกราคม 2539

⁹⁴ มาตรา 8 (6) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

⁹⁵ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

⁹⁶ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 108 ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2535

⁹⁷ มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

⁹⁸ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 112 ตอนที่ 58 วันที่ 20 กรกฎาคม 2538

⁹⁹ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 117 ตอนที่ 7 ง วันที่ 25 มกราคม 2543

เป็น 13 กลุ่มประเภทกิจการ เช่น กิจการที่เกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์ หรือกิจการที่เกี่ยวกับยานยนต์ เครื่องจักรหรือเครื่องกล เช่น การต่อ การประกอบ การเคาะ การปะผุ การพ่นสี การพ่นสารกันสนิม ยานยนต์ ฯลฯ

(6) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้ปฏิบัติการหรือเตรียมข้อเสนอไปยังคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามที่ได้รับมอบหมาย¹⁰⁰ หรืออำนาจในการตรวจสอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ผู้ประกอบการหรือเจ้าของโครงการเสนอมาและทำความเข้าใจเบื้องต้นให้คณะผู้ชำนาญการพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป¹⁰¹

(7) กรมควบคุมมลพิษ เป็นหน่วยงานปฏิบัติการโดยตรงตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยมีอำนาจหน้าที่ เช่น เสนอแนะการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด การติดตาม ตรวจสอบ และจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษ¹⁰²

(8) พนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจออกคำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะ โดยเด็ดขาดหรือชั่วคราวเพื่อทำการปรับปรุงให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด¹⁰³

(9) เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ มีอำนาจให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่อยู่ภายใต้การควบคุมต้องก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัดให้มีหรือปรับปรุงแก้ไขระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียให้เป็นไปตามมาตรฐาน รวมทั้งจัดให้มีผู้ควบคุมการดำเนินงานของระบบดังกล่าว¹⁰⁴ นอกจากนั้น มีอำนาจกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษในเขตที่มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการแล้ว จัดส่งน้ำเสียหรือของ

¹⁰⁰ มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

¹⁰¹ มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

¹⁰² มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

¹⁰³ มาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

¹⁰⁴ มาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

เสียไปทำการบำบัดหรือกำจัดโดยระบบบำบัดหรือระบบกำจัดรวมดังกล่าวโดยเสียค่าบริการตามกฎหมาย¹⁰⁵

(10) ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม การห้ามมิให้จัดตั้งโรงงานจำพวกที่ 3 โดยไม่ได้รับอนุญาตจากปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมาย¹⁰⁶

2.1.2.2 ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังนี้

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น ในท้องที่เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือเขตควบคุมมลพิษมีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด¹⁰⁷ หรืออำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดสูงกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่ได้กำหนดไว้¹⁰⁸ หรือเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในท้องที่ได้กำหนดให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ¹⁰⁹

(2) นายอำเภอ ในฐานะเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย¹¹⁰

2.1.2.3 ราชการส่วนท้องถิ่น

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม เช่น เทศบาลมีหน้าที่บำรุงทางบกและทางน้ำ รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล¹¹¹ หรือการกำหนดให้

¹⁰⁵ มาตรา 71 และมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

¹⁰⁶ มาตรา 7 ประกอบมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

¹⁰⁷ มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

¹⁰⁸ มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

¹⁰⁹ มาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

¹¹⁰ มาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

¹¹¹ มาตรา 50 มาตรา 53 และมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสะอาดการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การผังเมือง และการพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม¹¹² หรือ การกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติกำหนดวิธีการเก็บขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย¹¹³

(2) เจ้าพนักงานท้องถิ่น อาศัยอำนาจตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ได้แก่

(2.1) อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เช่น ออกใบอนุญาตและควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียและผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย¹¹⁴ หรือโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจะจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียจากแหล่งกำเนิดของตนไปให้ผู้รับจ้างให้บริการเพื่อทำการบำบัดหรือกำจัด¹¹⁵

(2.2) อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เช่น การให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ระงับเหตุรำคาญภายในเวลาที่กำหนดหรือกระทำการใดเพื่อระงับเหตุรำคาญหรือกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคต หรือเข้าดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนผู้ซึ่งได้รับคำสั่งแล้วละเลยเพิกเฉย¹¹⁶

(2.3) อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ.2528 เช่น การห้ามมิให้ผู้ใดจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานเอกชน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น¹¹⁷

(2.4) อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ที่กำหนดให้ เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือ

¹¹² มาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

¹¹³ มาตรา 20 (3) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

¹¹⁴ มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

¹¹⁵ มาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

¹¹⁶ มาตรา 25 – มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

¹¹⁷ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528

พนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจสั่งให้ผู้ชี้แจง หรือทิ้งกรวด ฯลฯ ลงในทางน้ำจัดการขนย้ายวัตถุ ดังกล่าวออกไป¹¹⁸

2.2 การดำเนินคดีปกครอง

วิธีพิจารณาคดีในส่วนที่สองเกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครอง ได้แก่ อำนาจของตุลาการศาลปกครอง การแสวงหาข้อเท็จจริงในคดี การนั่งพิจารณาคดี และมาตรการหรือวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี

2.2.1 บทบาทอำนาจของตุลาการศาลปกครองกับการพิจารณาพิพากษาคดีถึงแคว้นล้อม

กระบวนวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง “ระบบไต่สวน” (Inquisitorial System) ที่ถือว่าศาลมีหน้าที่ในการค้นหาข้อเท็จจริงคู่ความเป็นเพียงผู้สนับสนุนการค้นหาข้อเท็จจริงให้ปรากฏต่อศาลเท่านั้น ในระบบนี้ศาลจะเป็นผู้ซักถามพยานด้วยตนเอง และมีอำนาจกว้างขวางในการเรียกพยานมาสืบ ในระบบไต่สวนจึงไม่มีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเสนอและรับฟังพยานหลักฐานที่เข้มงวดดังเช่นในระบบกล่าวหา¹¹⁹ ระบบไต่สวนมีสาระสำคัญ 2 ประการ¹²⁰ คือ

ก. เป็นระบบที่ตุลาการศาลปกครองมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงทั้งปวงที่เกี่ยวกับคดีโดยไม่จำกัดเฉพาะที่เสนอโดยคู่กรณี และตุลาการศาลปกครองดังกล่าวจะเน้นไปที่บทบาทของตุลาการเจ้าของสำนวน

ข. เป็นระบบที่ตุลาการศาลปกครองมีอำนาจในการควบคุมกระบวนพิจารณา เช่น การกำหนดระยะเวลาทำคำให้การ การเลือกไต่สวนพยานหรือเอกสาร หรือการยุติหรือการแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไป ซึ่งเป็นดุลพินิจของตุลาการทั้งสิ้นคู่กรณีไม่มีสิทธิดังกล่าวเลย

อำนาจศาลปกครองในระบบไต่สวนปรากฏตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 55 วรรคสาม ที่ว่า “ในการพิจารณาพิพากษาคดีศาลปกครองอาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ ศาล

¹¹⁸ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

¹¹⁹ พรเพชร วิชิตชลชัย, ระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ หน่วยที่ 14 กฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศในสกุลกฎหมายคอมมอนลอว์, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2543), หน้า 374 - 375.

¹²⁰ คีตงาม คงตระกูล, “ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 36.

ปกครองจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยาน ผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควร” นอกจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 55 วรรคสามแล้ว มาตรา 57 ยังกำหนดให้ตุลาการเจ้าของสำนวนทำหน้าที่ตรวจสอบและเสนอความเห็นในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีจนดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกันคดีนั้น และมาตรา 61 ให้อำนาจตุลาการศาลปกครองที่ได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจในการมีคำสั่งเรียกให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริง ฯลฯ

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีตามกฎหมายแล้ว เห็นได้ว่าคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครอง รวมทั้งความรู้ความเข้าใจถึงหลักการหรือแนวคิดที่เป็นพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมของเป็นสิ่งมีความสำคัญ โดยเฉพาะคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองไว้ในมาตรา 18 โดยเฉพาะเกี่ยวกับคุณวุฒิซึ่งกำหนดให้เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ หรือในการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้ การจ่ายสำนวนคดีกรณีที่มีการจัดองค์คณะตามความเชี่ยวชาญในประเภทคดีด้านหนึ่งด้านใดเป็นการเฉพาะต้องจ่ายสำนวนคดีให้ตรงกับความรู้ความเชี่ยวชาญขององค์คณะที่จัดไว้²¹ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการจัดองค์คณะตามความเชี่ยวชาญก็ตามแต่ตุลาการมีที่มาจากหลากหลายแตกต่างกัน เช่น ด้านที่ดิน ด้านการควบคุมอาคาร หรือด้านโรงงานอุตสาหกรรม ฯลฯ มาทำหน้าที่ตุลาการศาลปกครองดังเห็นจากมาตรา 18 (จ) ที่กำหนดว่ารับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่า 3 ปี ในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าข้าราชการพลเรือนระดับ 8 ซึ่งการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม นอกจากต้องมีความรู้เกี่ยวกับหลักการพื้นฐานหรือแนวคิดด้านสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังต้องมีความรู้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมทั้งที่เป็นกฎหมายเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ฯลฯ และกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติทั่วไปหรือมีลักษณะเป็นกฎหมายกลาง เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นต้น อันเป็นพื้นฐานในการกำหนดค่าบังคับในคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดต่อไป

2.2.2 การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 55 วรรคสามดังกล่าวทำให้ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีได้

²¹ มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.

ครบถ้วนและมากที่สุด เพื่อจะได้พิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างยุติธรรม¹²² ซึ่งวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลในคดี มีดังนี้

2.2.2.1 การแสวงหาข้อเท็จจริงจากเอกสาร การได้ข้อเท็จจริงในคดีจากการพิจารณาคดีทุกประเภท คือ พิจารณาจากคำคู่ความที่คู่กรณีกล่าวอ้างและโต้แย้งกัน โดยหลักของวิธีพิจารณาคดีต้องให้ความเคารพต่อหลัก contradiction คือ การให้ทุกฝ่ายมีสิทธิในการต่อสู้หรือโต้แย้งได้ เพราะในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองจะแสวงหาข้อเท็จจริงจากเอกสารเกือบทั้งหมด ตั้งแต่คำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รายงานกระบวนการพิจารณา คำแถลงของคู่กรณี¹²³ ข้อเท็จจริงที่ศาลแสวงหาจากเอกสาร ได้แก่

(1) คำฟ้อง มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดรายการที่ต้องมีในคำฟ้อง รายการที่สำคัญคือ การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำความผิดกล่าว ซึ่งศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีได้จากส่วนนี้

(2) คำให้การ เมื่อศาลส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานให้ผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีต้องยื่นคำให้การโดยแจ้งชัดแสดงการปฏิเสธหรือยอมรับข้อหาและเหตุผลตามข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้องพร้อมทั้งแนบเอกสารที่เกี่ยวข้องต่อศาล กรณีผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยื่นคำให้การภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ข้อ 46 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริงตามข้อหาของผู้ฟ้องคดีและให้ศาลพิพากษาต่อไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม คำว่า “พิจารณาพิพากษาต่อไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม” นั้น ศาลอาจจะพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีแพ้คดี หรืออาจจะใช้อำนาจตามมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชี้แจงข้อเท็จจริง หรือส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง หรือเรียกคู่กรณีมาให้ถ้อยคำหรือส่งพยานหลักฐาน หรือไต่สวนมีคำสั่งในเรื่องใดที่ไม่ใช่เป็นไปในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้และเมื่อได้ข้อเท็จจริงใด ๆ แล้วจึงจะพิพากษาคดีต่อไป นอกจากนี้ในการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยื่นคำให้การภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ศาลอาจจะรายงานผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรื เพื่อดำเนินการ

¹²² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 177.

¹²³ ข้อ 10 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

แก้ไขปรับปรุงหรือสั่งการหรือลงโทษทางวินัยต่อไปด้วยก็ได้ ทั้งนี้โดยไม่เป็นการตัดอำนาจที่ศาลจะมีคำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล¹²⁴

(3) คำคัดค้านคำให้การ เมื่อได้รับคำให้การแล้ว ศาลจะส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งสำเนายานหลักฐานไปให้ผู้ฟ้องคดีเพื่อทำคำคัดค้านหรือยอมรับคำให้การหรือพยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาล โดยตุลาการเจ้าของสำนวนจะกำหนดประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีต้องชี้แจงหรือให้จัดส่งพยานหลักฐานใดๆ ก็ได้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องทำคำคัดค้าน คำให้การยื่นต่อศาลพร้อมทั้งสำเนาภายใน 30 วัน หากผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การ แต่ประสงค์จะให้ศาลพิพากษาคดีต่อไป ผู้ฟ้องคดีจะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบภายในเวลา ดังกล่าวข้างต้นด้วย ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการดังกล่าว ศาลจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้¹²⁵

(4) คำให้การเพิ่มเติม เมื่อศาลได้รับคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีแล้วให้ศาลส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อยื่นคำให้การเพิ่มเติมต่อศาลภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำคัดค้านคำให้การ หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด¹²⁶

2.2.2.2 การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยวิธีอื่น

การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองนอกจากศาลจะมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงจากคำคู่ความดังกล่าวมาแล้ว กฎหมายยังให้อำนาจศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวางมากกว่าในคดีแพ่ง คดีอาญา โดยหากเสร็จสิ้นกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำคู่ความแล้วศาลเห็นว่า ข้อเท็จจริงดังกล่าวยังไม่เพียงพอหรือยังไม่เป็นที่ยุติตุลาการเจ้าของสำนวนอาจใช้อำนาจที่มีอยู่ตามระบบวิธีพิจารณาแบบไต่สวนออกคำสั่งเรียกคู่กรณี หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ ส่งพยานหลักฐาน ให้ความเห็นในฐานะผู้เชี่ยวชาญ รวมถึงตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามที่เห็นสมควรแม้จะเป็นพยานหลักฐานนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีก็ตาม บางกรณีที่ศาลอาจต้องการเอกสารหรือข้อเท็จจริงนอกเหนือจากที่คู่กรณีอ้างและชี้แจงในเอกสาร ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นดุลพินิจของศาลปกครองที่จะใช้มาตรการในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากการแลกเปลี่ยนเอกสารของคู่กรณี ได้แก่

¹²⁴ มาตรา 57 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹²⁵ ข้อ 47 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹²⁶ ข้อ 49 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

(1) การไต่สวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง โดยตุลาการอาจเรียก คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกที่คิดว่าคำให้การหรือคำชี้แจงของเขาจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณา เพื่อนำมาประกอบการวินิจฉัยคดีของศาลได้ การไต่สวนนี้ศาลอาจกำหนดให้มีการไต่สวนได้ทั้งใน ขั้นตอนก่อนการรับคำฟ้องไว้พิจารณา เพื่อหาข้อเท็จจริงในการที่ศาลจะสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา หรือไม่ เช่น คดีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม กับอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม กรณีที่ได้อนุญาตให้เอกชนก่อสร้างโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้า ที่บ้านหินกรูด และบ้านบ่อนอก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งเป็นคดีที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 103 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อทราบสถานะแห่งคดี หรือใน ขั้นตอนที่รับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว แต่ประสงค์จะไต่สวนเพิ่มเติมเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงของศาลซึ่งโดยมากจะกระทำต่อเมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนพิจารณาเห็นสมควร¹²⁷

(2) การมีหนังสือหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังคู่กรณีหรือบุคคลอื่นเพื่อให้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย¹²⁸ ตามที่ศาลต้องการจะทราบเพิ่มเติมจากข้อบกพร่องในสำนวนเมื่อศาลได้เอกสารจากคู่กรณีฝ่ายใดหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องแล้ว ศาลก็ต้องส่งสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องไปให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเพื่อทำความเข้าใจคัดค้านเอกสารดังกล่าวนั้น ตามหลักโต้แย้งคัดค้าน

การมีหนังสือไปถึงส่วนราชการให้อธิบายเหตุผลหรือเหตุจูงใจที่ออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองเหล่านั้นออกมา โดยหลักทั่วไปฝ่ายปกครองจะต้องให้เหตุผลหรืออธิบายเหตุผลในการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น แต่อย่างไรก็ตาม มีคำสั่งทางปกครองบางกรณีที่เป็นข้อยกเว้น โดยไม่มีเหตุผลหรือคำอธิบายที่มาของคำสั่ง แต่ศาลก็ต้องขอคำอธิบายหรือเบื้องหลังเหตุผลในการออกคำสั่งดังกล่าว ดังนั้น กรณีที่ส่วนราชการไม่อธิบายเหตุผลหรือมักจะอ้างลอยๆ ว่า โจทก์ไม่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะฟ้องคดีหรือใช้สิทธิเรียกร้องได้ การแก้ไขปัญหานั้นในลักษณะนี้ ศาลปกครองฝรั่งเศสจะส่งหนังสือไปเพื่อขอทราบเหตุผล เหตุจูงใจ หรือความเป็นมาในการออกคำสั่งดังกล่าว ถ้าส่วนราชการยังไม่อธิบายหรืออธิบายโดยไม่มีรายละเอียดเพียงพอ ส่วนราชการนั้นก็มีความเสี่ยงที่จะแพ้คดีเป็นอย่างมาก เหตุผลที่ศาลยกขึ้นมาวินิจฉัยในกรณีลักษณะนี้เป็นเหตุผลที่อยู่ในหลักกฎหมายปกครองที่ว่า ในกรณีที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการออกคำสั่งใด ๆ ก็ตาม ฝ่ายปกครองหรือผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งจะต้องใช้ดุลพินิจโดยการพิจารณาเหตุผลและสภาพแวดล้อมของบุคคลเป็นรายๆ ไป ไม่เช่นนั้นก็จะถือว่าเป็นการไม่ชอบ และศาลสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ๆ ได้

¹²⁷ ข้อ 51 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹²⁸ มาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(3) การแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ กรณีศาลเห็นสมควรหรือเมื่อ คู่กรณีร้องขอ ศาลอาจมีคำสั่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อศึกษา ตรวจสอบหรือวิเคราะห์ในเรื่องใดๆ เกี่ยวกับคดีอันมิใช่เป็นการวินิจฉัยข้อกฎหมาย แล้วให้ทำรายงานหรือให้ถ้อยคำ หรือทั้งสอง ประการต่อศาลได้ และศาลต้องส่งสำเนารายงานหรือบันทึกถ้อยคำของพยานผู้เชี่ยวชาญนั้นให้ คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเพื่อทำข้อสังเกตเสนอต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด กรณีที่พยานผู้เชี่ยวชาญจะ ต้องให้ถ้อยคำต่อศาล ศาลจะต้องแจ้งให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าเพื่อเปิด โอกาสให้คู่กรณี คัดค้านและชี้แจงข้อเท็จจริงด้วย¹²⁹

(4) การตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใด ตุลาการเจ้าของ สำนวนหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาได้ โดยศาลจะแจ้งวัน เวลา และสถานที่ที่จะไปตรวจ สอบให้คู่กรณีทราบล่วงหน้า คู่กรณีจะไปร่วมในการตรวจสอบดังกล่าวหรือไม่ก็ได้ และศาลจะต้อง บันทึกการตรวจสอบและถ้อยคำของบุคคลหรือพยานในการตรวจสอบรวบรวมไว้ในสำนวนคดี ด้วย¹³⁰ เช่น การตรวจคุณภาพและที่ตั้งของที่ดินพิพาทสถานที่กำจัดขยะที่ทำให้เกิดความเดือดร้อน แก่ประชาชนข้างเคียง เป็นต้น

2.2.3 มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

ก่อนการพิพากษาคดีของศาลปกครอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ศาลมีอำนาจที่จะกำหนดมาตรการหรือ วิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์แก่คู่กรณีไว้เป็นการชั่วคราวเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายใน ระหว่างที่ศาลพิจารณาคดี ไว้ในมาตรา 66 ดังนี้

“มาตรา 66 ในกรณีที่ศาลเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีความร้องขอ หรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราว และออกคำสั่งไปยังหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด โดย ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

¹²⁹ ข้อ 55 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹³⁰ ข้อ 56 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย”

สำหรับมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี นั้น ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

2.2.3.1 การขอทุเลาการบังคับตามกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครอง

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 69 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดการขอทุเลาการบังคับตามกฎหมาย หรือคำสั่งไว้ว่า “ การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ” ดังนั้น หากไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว บุคคลที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองและได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นแล้ว ผู้ฟ้องคดีต้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่ขอให้เพิกถอนนั้นก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษา หรือขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองอันจะมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว

หลักดังกล่าวเป็นไปตามหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศสที่ว่า “นิติกรรมทางปกครองได้รับการสันนิษฐานในเบื้องต้นว่าชอบด้วยกฎหมายและมีผลใช้บังคับได้ทันทีเมื่อมีการจัดทำไม่ว่านิติกรรมนั้นจะถูกโต้แย้งจากผู้เสียหายว่าเป็นนิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือถูกฟ้องต่อศาลปกครอง นิติกรรมทางปกครองนั้นยังมีผลอยู่จนกว่าจะมีคำสั่งของศาลให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้น” ฉะนั้น การฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมจึงไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามนิติกรรมทางปกครองนั้น กล่าวได้ว่าวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองเป็นข้อยกเว้นของหลักที่ว่า “ การฟ้องคดีไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับอยู่” แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกฎหมายกำหนดให้มีวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองได้ แต่สภาพที่ปรึกษาแห่งรัฐก็ใช้วิธีการดังกล่าวอย่างจำกัดและระมัดระวังอย่างยิ่ง ทั้งนี้ ก็เพื่อมิให้มีผลกระทบต่อการบริหารงานของฝ่ายปกครองมากเกินไป และเพื่อไม่ให้

ขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายปกครองผู้กระทำการกับศาลปกครองผู้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง¹³¹

สำหรับการทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองมิได้

2 กรณี คือ

(1) ผู้ฟ้องคดีมีคำขอ ผู้ฟ้องคดีอาจมีคำขอมาในคำฟ้องหรือยื่นคำขอในเวลาใด ๆ ก่อนศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง โดยต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าประสงค์จะขอทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองใด และการให้กฎหมายหรือคำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังอย่างไร¹³² ซึ่งการพิจารณาสั่งคำขอทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1.1) กรณีสั่งไม่รับคำขอ หากศาลเห็นว่าคำขอทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่ยื่นโดยไม่มีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอ หรือไม่มีเหตุผลหรือสาระอันควรได้รับการพิจารณา หรือเห็นได้อย่างชัดเจนว่าไม่สมควรมีคำสั่งทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หรือเป็นกรณีที่ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนั้นไว้พิจารณาและจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความแล้วให้มีอำนาจสั่งไม่รับคำขอทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งคำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สิ้นสุด¹³³

(1.2) กรณีสั่งทูลเกล้าการบังคับหรือยกคำขอ การมีคำสั่งคำขอทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองต้องกระทำในรูปองค์คณะหลังจากได้ฟังคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว โดยศาลมีอำนาจสั่งทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งได้ตามที่เห็นสมควรภายใต้เงื่อนไขดังนี้

ก. ศาลเห็นว่ากฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นต้นเหตุแห่งการฟ้องคดีน่าจะไม่ใช่ชอบด้วยกฎหมาย และ

ข. การให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง

¹³¹ ประสาท พงษ์สุวรรณ และสุริย์ เผ่าสุขถาวร, “หลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรการชั่วคราวตามกฎหมายฝรั่งเศส”, (สำนักงานศาลปกครอง, 2543). หน้า 10.

¹³² ข้อ 69 วรรคสอง และวรรคสาม ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹³³ ข้อ 70 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ค. การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง
นั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือบริการสาธารณะ

กรณีที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าวศาลจะสั่งยกคำขอ
นั้น เมื่อศาลมีคำสั่งแล้วศาลต้องแจ้งคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองให้ผู้กรณี
และผู้ออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวทราบโดยพลัน และให้คำสั่งศาลมีผลเมื่อผู้ออกกฎหมายหรือ
คำสั่งได้รับแจ้งคำสั่งนั้นแล้ว¹³⁴

กรณีศาลมีคำสั่งยกคำขอคำสั่งศาลยอมเป็นที่สุด¹³⁵
แต่ถ้าศาลมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้มีส่วนได้เสียใน
คำสั่งดังกล่าวมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งศาล¹³⁶
“ผู้มีส่วนได้เสีย” หมายถึง ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งอาจได้แก่ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ
บุคคลภายนอกที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจ
หลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากผลของคำสั่งศาลที่กำหนดมาตรการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการ
พิพากษา แต่ไม่รวมถึงผู้ฟ้องคดีที่มีคำขอให้ศาลกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี¹³⁷

(2) ผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทาง
ปกครอง แต่ศาลเห็นว่าเหตุสมควรที่จะทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุ
แห่งการฟ้องคดี ให้ศาลมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น โดยจะได้สวน
ก่อนหรือไม่ก็ได้¹³⁸

สำหรับศาลปกครองฝรั่งเศส เอกชนอาจร้องขอต่อศาลปกครอง
ให้ทุเลาการบังคับตามนิติกรรมทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวได้ ซึ่งจะเป็นเรื่องของวิธีพิจารณา
พิเศษ (Special procedures) มีสองกรณีคือ วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีปกครอง และ

¹³⁴ ข้อ 72 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณา
คดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹³⁵ ข้อ 73 วรรคสอง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย
วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹³⁶ ข้อ 73 วรรคหนึ่ง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย
วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹³⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1 / 2544 และที่ 3 / 2544

¹³⁸ ข้อ 71 วรรคสอง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย
วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

มาตรการฉุกเฉิน สำหรับการพิจารณากำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีปกครองมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา 4 ประการ ดังนี้¹³⁹

(1) ต้องเป็นกรณีอาจเกิดความเสียหายหรือยากแก่การแก้ไขในภายหลัง

ผู้ร้องจะต้องแสดงให้เห็นว่า ถ้ามีการบังคับตามนิติกรรมทางปกครองนั้นแล้ว นิติกรรมทางปกครองนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องอันยากต่อการเยียวยาแก้ไขได้ในภายหลัง (dommage difficilement réparable) หรือเกิดความเสียหายต่อผู้ร้องได้อย่างถาวร และไม่อาจลบล้างได้ (Prejudice irréparable et de'finitive) หรือจะต้องปรากฏว่ามีความเสี่ยงต่อผลลัพธ์ที่ยากจะแก้ไขความเสียหายอย่างร้ายแรงและยากต่อการแก้ไขดังกล่าวอาจจะเกิดขึ้นต่อเอกชนหรืออาจจะเกิดขึ้นต่อประโยชน์สาธารณะก็ได้ หรืออาจจะเกิดขึ้นต่อประโยชน์ร่วมกันของสังคมก็ได้ ถ้าปรากฏว่าร้ายแรงและยากต่อการแก้ไขแล้วไม่จำเป็นว่าจะต้องเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างเดียว แม้จะเป็นความเสียหายต่อเอกชนคนเดียวก็ใช้วิธีการชั่วคราวได้

(2) ต้องมีข้อเท็จจริงอันเป็นข้ออ้างในคดีหนักแน่นพอ

การขอทุเลาการบังคับตามนิติกรรมทางปกครอง จะใช้ได้ก็ต่อเมื่อปรากฏว่า คำฟ้องในคดีนั้นมีข้ออ้างและหลักฐานมั่นคงพอจะเห็นได้ว่าศาลจะเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้น¹⁴⁰

(3) นิติกรรมที่ขอทุเลาการบังคับนั้นไม่ใช่นิติกรรมเชิงปฏิเสธ

นิติกรรมทางปกครองที่จะขอทุเลาการบังคับได้ ต้องไม่เป็นนิติกรรมทางปกครองในเชิงปฏิเสธ กล่าวคือ นิติกรรมนั้นจะต้องก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ที่ผู้ฟ้องคดีเคยมีอยู่ก่อนนิติกรรมนั้น ๆ มิฉะนั้นแล้วการฟ้องคดีจะกลายเป็นคำสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการ (Injonction) กล่าวคือ ในกรณีที่เอกชนมาขอให้ทุเลาการบังคับนิติกรรมทางปกครอง จะมีผลเท่ากับว่าศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองต้องอนุญาตหรืออนุมัติ

(4) เป็นดุลพินิจ การให้ทุเลาการบังคับตามนิติกรรมทางปกครองเป็นดุลพินิจอิสระของศาล (Pouvoir discretionnaire) ที่จะให้หรือไม่ให้ทุเลาการบังคับก็ได้ ทั้งๆ ที่เงื่อนไขอื่นครบถ้วนสมบูรณ์

¹³⁹ สรุปสาระสำคัญจาก ประสาท พงษ์สุวรรณ และสุรีย์ เผ่าสุขถาวร, “หลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรการชั่วคราวตามกฎหมายฝรั่งเศส”, หน้า 2 – 10.

¹⁴⁰ C.E., 14 juin 1991, Ass.Des amis de St.-Palais-sur-Mer, R.1126

2.2.3.2 การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 75 กำหนดว่า

“นอกจากกรณีทีกล่าวในข้อ 69 ในเวลาใด ๆ ก่อนศาลมี คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการ คู้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือคู่กรณีอาจยื่นคำขอให้ศาลมี คำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคู้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาเพื่อบังคับคำพิพากษา ได้”

(1) ประเภทมาตรการหรือวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

เมื่อพิจารณาระเบียบฯ ข้อ 75 แล้วการขอบรรเทาทุกข์ ชั่วคราวในคดีปกครองแบ่งออกได้ 2 กรณี คือ ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธี การคู้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือ คู่กรณีขอให้ศาลมีคำสั่ง กำหนดวิธีการเพื่อคู้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตาม คำพิพากษา ซึ่งตามระเบียบฯ ข้อ 77 “ให้นำความในลักษณะ 1 ของภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอ เงื่อนไขในการออกคำสั่งของศาล และผลของคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคู้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการ พิพากษา หรือวิธีการเพื่อคู้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตาม คำพิพากษาโดยอนุโลมเท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้ และโดยไม่ขัดต่อระเบียบนี้และ หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

(1.1) ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือ วิธีการคู้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา แยกพิจารณาได้ดังนี้

การขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวกรณีดังกล่าวมี ลักษณะเช่นเดียวกับการที่โจทก์ขอให้คู้มครองชั่วคราว ตามมาตรา 254 แห่งประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความแพ่ง ซึ่งมีวิธีการขอให้คู้มครองชั่วคราว 4 วิธี คือ (1) ขอให้ศาลมีคำสั่งยึดหรืออายัด ทรัพย์สินของจำเลยชั่วคราว (2) ขอให้ห้ามชั่วคราว แบ่งออกเป็น ก. ขอให้ห้ามชั่วคราวมิให้จำเลย กระทำซ้ำ หรือกระทำต่อไปซึ่งการกระทำละเมิด ข. ขอให้ศาลสั่งห้ามมิให้จำเลยกระทำซ้ำหรือ กระทำต่อไปซึ่งการผิดสัญญา ค. ขอให้ศาลสั่งห้ามมิให้จำเลยกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปซึ่งการ กระทำที่ถูกฟ้องร้อง ง. ขอให้ศาลมีคำสั่งชั่วคราวไม่ให้จำเลยโอน ขาย ยักย้ายหรือจำหน่ายซึ่งทรัพย์สิน ที่พิพาทหรือทรัพย์สินของจำเลย หรือมีคำสั่งให้หยุดหรือป้องกันการเปลืองไปเปล่าหรือการบอบสลาย ซึ่งทรัพย์สินดังกล่าว (3) ขอให้ศาลมีคำสั่งระงับ หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนการ จด

ทะเบียนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่พิพาทหรือทรัพย์สินของจำเลยที่ถูกฟ้องร้องไว้ชั่วคราว และ(4) ให้ศาลมีคำสั่งให้จับกุมและกักขังจำเลยไว้ชั่วคราว

(1.2) คู่กรณีขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา

การขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวกรณีดังกล่าว มีลักษณะเช่นเดียวกับคู่ความขอคุ้มครองประโยชน์ในระหว่างพิจารณาตามมาตรา 264 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนี้

มาตรา 264 นอกจากกรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา 253 และมาตรา 254 คู่ความขอที่จะยื่นคำขอต่อศาล เพื่อให้มีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา เช่น ให้นำทรัพย์สินหรือเงินที่พิพาทมาวางต่อศาลหรือต่อบุคคลภายนอก หรือให้ตั้งผู้จัดการหรือผู้รักษาทรัพย์สินของห้างร้านที่ทำการค้าที่พิพาท หรือให้จัดให้บุคคลผู้ไร้ความสามารถอยู่ในความปกครองของบุคคลภายนอก

คำขอตามวรรคหนึ่งให้บังคับตามมาตรา 21 มาตรา 25 มาตรา 227 มาตรา 228 มาตรา 260 และมาตรา 262”

(2) หลักเกณฑ์การกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 77 ให้นำความในลักษณะ 1 ของภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอดังกล่าว ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 255 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการพิจารณาอนุญาตตามคำขอที่ยื่นไว้ตามมาตรา 254 ต้องให้เป็นที่พอใจของศาลว่าคำฟ้องมีมูลและมีเหตุเพียงพอที่จะนำวิธีคุ้มครองตามที่ขอนั้นมาใช้ได้” ดังนั้น การพิจารณาคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองจะต้องเป็นที่พอใจของศาลว่า¹⁴¹

ก. คำฟ้องมีมูล กล่าวคือ คดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องนั้นต้องมีมูลที่จะให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบ เช่น คดีมีเหตุน่าเชื่อว่าคำสั่ง หรือกฎ หรือการกระทำที่ฟ้องนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น

¹⁴¹ สำนักงานศาลปกครอง, ร่างคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง, หน้า 78.

ข. มีเหตุเพียงพอที่จะนำวิธีคุ้มครองตามที่ขอนั้นมาใช้ได้ตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ในมาตรา 255 เช่น กรณีการขอให้ศาลสั่งห้ามชั่วคราวมิให้จำเลยกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปซึ่งการละเมิดหรือการผิดสัญญาหรือการกระทำที่ถูกฟ้องร้อง ต้องปรากฏแก่ศาลว่าจำเลยตั้งใจจะกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปซึ่งการละเมิดหรือการผิดสัญญาหรือการกระทำที่ถูกฟ้องร้อง เป็นต้น

ค. ต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารของรัฐประกอบด้วย

สำหรับการพิจารณาออกคำสั่งเกี่ยวกับมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว องค์คณะจะเป็นผู้พิจารณาว่าจะกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ โดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี เว้นแต่องค์คณะจะเห็นสมควรให้มีการแถลงการณ์ ถ้าองค์คณะมีคำสั่งไม่รับหรือยกคำขอของผู้ฟ้องคดีคำสั่งนั้นเป็นที่สุด แต่ถ้าศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ผู้ยื่นได้รับแจ้งหรือได้รับทราบคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น¹⁴²

2.2.4 การถอนคำฟ้อง

คดีปกครองเมื่อศาลได้มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว ข้อ 82 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีอาจถอนคำฟ้องในเวลาใดๆ ก่อนศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้ การถอนคำฟ้องจะถอนเฉพาะบางข้อหาหรือบางส่วนของข้อหาก็ได้ เมื่อมีการถอนคำฟ้องให้ศาลอนุญาตและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความกับคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ในคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือคดีที่การพิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือการถอนคำฟ้องเกิดจากการสมยอมกันโดยไม่เหมาะสม ศาลจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้ คำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องให้เป็นที่สุด จากระเบียบฯ ดังกล่าวเห็นว่า การถอนคำฟ้องในคดีปกครองมิใช่ศาลจะอนุญาตทุกกรณี เป็นดุลพินิจของศาล

นอกจากนั้น เมื่อคู่กรณีได้มีการตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันในศาลซึ่งอาจเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้องคดีรับจะไปดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ได้ตกลงกัน ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาล

¹⁴² ข้อ 76 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มิได้มีการบัญญัติในเรื่องการประนีประนอมยอมความในศาลไว้ ผู้ฟ้องคดีก็ต้องใช้วิธีการถอนคำฟ้องและเมื่อศาลมีคำสั่งให้ถอนคำฟ้องแล้ว ต่อมาปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามที่ตกลงไว้ ศาลก็ไม่มีอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามข้อตกลงได้ ผู้ฟ้องคดีก็ต้องมาฟ้องคดีใหม่ ต่างจากคดีแพ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 138 ได้บัญญัติไว้ในกรณีที่คู่ความตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันในประเด็นแห่งคดี ก็ให้ศาลพิพากษาไปตามนั้น เห็นได้ว่า การประนีประนอมยอมความในศาลของคดีแพ่งซึ่งต้องทำเป็นคำพิพากษา หากคู่ความไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาก็สามารถบังคับคดีตามคำพิพากษานั้นได้

2.3 คำพิพากษาหรือคำสั่ง

วิธีพิจารณาคดีปกครองในส่วนนี้จะเกี่ยวกับการจัดทำคำพิพากษา การกำหนดคำบังคับ ผลแห่งคำพิพากษา การอุทธรณ์ และการขอพิจารณาคดีใหม่ ซึ่งมีเรื่องที่จะทำการศึกษาดังนี้

2.3.1 การกำหนดคำบังคับในคำพิพากษา

คำพิพากษาของศาลปกครองก็เหมือนกับคำพิพากษาของศาลทั่วไป คือมีอำนาจบังคับในฐานะที่เป็นคำพิพากษาที่ตัดสินไปแล้ว หมายความว่าต้องถือว่าคำตัดสินนั้นชอบด้วยกฎหมายและประเด็นที่ได้ตัดสินไปแล้วให้ถือเป็นที่สุด ในการทำคำพิพากษานั้นศาลจะต้องมีเหตุผลของคำพิพากษา (motif) และคำสั่งท้ายคำพิพากษา (dispositif) ออกจากกัน เหตุผลของคำพิพากษาจะต้องให้คำตอบแก่มูลเหตุที่คู่กรณีอ้างขึ้น

การพิพากษาตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอจะมีผลต่อฝ่ายปกครอง 2 รูปแบบได้แก่ การพิพากษาให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองและการพิพากษาให้จ่ายเงินจำนวนหนึ่ง นอกจากนี้อำนาจในการสั่งยกเลิกนิติกรรมแล้วศาลสามารถมีคำบังคับ (injunctio) ที่กำหนดให้มีมาตรการต่อฝ่ายปกครองโดยบังคับให้ดำเนินการตามวิธีที่ศาลกำหนดขึ้นเพื่อเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ศาลมีคำพิพากษา นอกจากนี้คำบังคับต้องสอดคล้องกับหลักการเคารพต่อสิ่งที่ได้ตัดสินไปแล้ว โดยต้องมีการกำหนดมาตรการที่จำเป็นเอาไว้ นอกจากนี้ คำบังคับต้องกำหนดระยะเวลาให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตาม โดยหากไม่ปฏิบัติตามฝ่ายปกครองอาจต้องถูกบังคับคดีให้ชำระค่าปรับรายวันได้ แม้จะเป็นอำนาจของตุลาการในการลงโทษตามหลักการนี้ก็ตาม แต่ก็มีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่ว่าตุลาการจะบังคับใช้อำนาจนี้ได้หรือไม่ เนื่องจากในประเทศฝรั่งเศสได้เคยมีความเห็นของสภา

ที่ปรึกษาแห่งรัฐว่าการใช้อำนาจดังกล่าวขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายปกครองและศาลปกครอง¹⁴³

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดเนื้อหาของคำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งขาดคดีปกครองไว้ในมาตรา 69 ว่า “คำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งขาดคดีปกครองอย่างน้อยต้องระบุ (1) ชื่อผู้ยื่นคำฟ้อง (2) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี (3) เหตุแห่งการฟ้องคดี (4) ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง (5) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย (6) คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี (7) คำบังคับ...”

สำหรับคำบังคับคำฟ้องคดีปกครองจะต้องมีคำขอให้มีการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี และต้องเป็นคำฟ้องที่ศาลมีอำนาจออกคำบังคับได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ฉะนั้น ศาลจะต้องกำหนดคำบังคับให้สอดคล้องกับคำฟ้องตามมาตรา 9 วรรคหนึ่งด้วย ดังนี้

(1) คำบังคับคดีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด¹⁴⁴

คดีประเภทนี้ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะขอให้ศาลเพิกถอนกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งตามมาตรา 72 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ศาลมีอำนาจในการ “สั่งเพิกถอนกฎ หรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน..” ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยศาลมีอำนาจในการกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้¹⁴⁵ สำหรับคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎ ให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎด้วย¹⁴⁶

¹⁴³ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, “หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส”, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2545), หน้า 214 .

¹⁴⁴ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹⁴⁵ มาตรา 72 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹⁴⁶ มาตรา 72 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(2) คำบังคับคดีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร¹⁴⁷

คดีประเภทนี้ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะขอให้ศาลสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนด ซึ่งตามมาตรา 72 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ “ศาลมีอำนาจในการสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด...”

(3) คำบังคับคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร¹⁴⁸

คดีประเภทนี้ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งตามมาตรา 72 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ศาลมีอำนาจในการ “สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาหรือเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วย ก็ได้...”

2.3.2 ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครอง

ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครองโดยหลักทั่วไปผลของคำพิพากษาจะผูกพันเฉพาะกรณี ที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือดลเสีย กรณีที่เป็นคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด¹⁴⁹

จากบทบัญญัติที่ให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับในคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับ

¹⁴⁷ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹⁴⁸ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹⁴⁹ มาตรา 70 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด ทำให้อาจเกิดความไม่เข้าใจของคู่กรณีได้ โดยเฉพาะคดีสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นคดีที่ต้องมีการเชี่ยวชาญโดยเร่งด่วน หากต้องรอการบังคับตามคำพิพากษาไว้ก่อนอาจเกิดความเสียหายมากขึ้น ซึ่งเป็นการบัญญัติไว้แตกต่างจากคดีแพ่ง กล่าวคือ ในคดีแพ่งเมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งใดๆ ให้ผูกพันคู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาล นับตั้งแต่วันที่ได้พิพากษาหรือมีคำสั่งจนถึงวันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับ หรือคดีเสีย¹⁵⁰ นอกจากนี้การยื่นอุทธรณ์ก็ไม่ใช่การทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น แต่คู่ความที่ยื่นอุทธรณ์อาจขอให้ศาลทุเลาการบังคับไว้ได้¹⁵¹ อีกทั้งบทบัญญัติในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก็ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับแต่อย่างใด¹⁵²

อย่างไรก็ตาม คำพิพากษาหรือคำสั่งอาจมีผลผูกพันบุคคลภายนอกได้ในกรณีดังต่อไปนี้¹⁵³

(1) คำพิพากษาให้บุคคลใดออกไปจากสถานที่ใดให้รวมถึงบริวารของผู้นั้นที่อยู่ในสถานที่นั้นด้วย เว้นแต่ผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิพิเศษอื่น

(2) ถ้าบุคคลใดได้เข้าไปเป็นผู้กำกับในศาลเพื่อการดำเนินการใด ๆ ตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้คำพิพากษาหรือคำสั่งใช้บังคับแก่การประกันนั้นได้โดยไม่ต้องฟ้องผู้กำกับใหม่

(3) คำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับสถานะหรือความสามารถของบุคคลหรือนิติบุคคล บุคคลภายนอกจะยกขึ้นอ้างหรือใช้ยันกับบุคคลภายนอกก็ได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกนั้นมีสิทธิดีกว่า

(4) คำพิพากษาหรือคำสั่งที่เกี่ยวกับสิทธิแห่งทรัพย์สินใด ๆ คู่กรณีที่เกี่ยวข้องอาจอ้างกับบุคคลภายนอกได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า

นอกจากนั้น กรณีคำพิพากษาของศาลให้เพิกถอนกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะมีผลเป็นการเพิกถอนกฎที่มีผลแก่บุคคลทั่วไปเมื่อได้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษานั้นในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

¹⁵⁰ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

¹⁵¹ มาตรา 231 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

¹⁵² มาตรา 44 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

¹⁵³ มาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.

บทที่ 4

วิเคราะห์คดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง

ดังกล่าวมาในบทที่ 3 แล้วว่าคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง คดีเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) เช่น ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐมที่สั่งให้ระงับการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำระบบความเค็มต่ำในพื้นที่น้ำจืด¹ หรือฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะที่อนุญาตให้เอกชนดำเนินการฝังกลบมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในที่ดินเอกชนบริเวณตำบลราชาเทวะ² หรือฟ้องว่าองค์การบริหารส่วนตำบลและการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยทำการก่อสร้างโรงไฟฟ้าความร้อนถ่านหินโดยมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินงานในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539³ หรือคดีที่ฟ้องว่ากรมเจ้าท่าออกใบอนุญาตให้การนิคมอุตสาหกรรมทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำโดยการถมทะเลของโครงการท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะที่ 2 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁴ หรือคดีฟ้องว่า

¹ คดีหมายเลขดำศาลปกครองกลางที่ 2808 / 2544 (คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้นำมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีไปฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง(นายกรัฐมนตรีและผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม) ต่อศาลแพ่งตามคดีหมายเลขดำที่ ปค.212/2541 หมายเลขแดงที่ ปค.114/2542 ขอให้เพิกถอนคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2541 เรื่อง มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2541 และคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม ที่ 1351/2541 เช่นเดียวกัน ซึ่งคดีดังกล่าวศาลแพ่งได้พิพากษายกฟ้อง ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนและศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาที่ 7314/2545 เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2545 พิพากษายืนเช่นเดียวกัน ดังนั้น เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2545 ศาลปกครองกลางจึงได้มีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเนื่องจากเป็นการนำคดีซึ่งมีข้อเท็จจริงเรื่องเดียวกันฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจแตกต่างกันตั้งแต่สองศาลขึ้นไป ตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง(2) และมาตรา 12 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ.2542 เป็นคดีหมายเลขแดงที่ 33 / 2545)

² คดีหมายเลขดำศาลปกครองกลางที่ 2819 / 2544 (คดีหมายเลขแดงที่ 296 / 2546)

³ คดีหมายเลขดำศาลปกครองกลางที่ 545 / 2544 (คดีหมายเลขแดงที่ 1781 / 2544)

⁴ คดีหมายเลขดำศาลปกครองกลางที่ 1451 / 2545

ออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน โดยไม่ชอบ อาจทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม⁵ ประเภทที่สอง คดีเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรมาตรา 9 วรรคหนึ่ง(2) เช่น ฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอ จังหวัดและอุตสาหกรรมจังหวัด ไม่ดำเนินการกับบริษัทเอกชนซึ่งปล่อยน้ำเสียลงในลำน้ำพอง⁶ หรือฟ้องอุตสาหกรรมจังหวัดที่ปล่อยให้บริษัทเอกชนที่ประกอบกิจการปื้มเหล็ก ก่อให้เกิดเสียงดังและแรงสั่นสะเทือนแก่บริเวณใกล้เคียง⁷ หรือฟ้องสำนักงานเขตและกรมโรงงานอุตสาหกรรมละเลยต่อหน้าที่โดยปล่อยให้โรงงานปล่อยกลิ่นสารพิษ และทิ้งน้ำเสียลงคลอง⁸ หรือฟ้องกรมควบคุมมลพิษและสำนักงานเขตว่าไม่ดำเนินการใด ๆ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อหน่วยงานทั้งสองว่าได้มีบริษัทแห่งหนึ่งปล่อยสารพิษซึ่งมีผลทำลายระบบประสาทออกสู่สิ่งแวดล้อม⁹ หรือฟ้องว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฯ มีมติไม่เห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการแปรสภาพคอนกรีตเสทและน้ำมันดิบซึ่งบริษัทที่ปรึกษาของผู้ฟ้องคดีได้จัดทำรายงานไปยังอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นเหตุให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมออกหนังสือรับรองรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแก่ผู้ฟ้องคดีล่าช้า¹⁰ และ ประเภทที่สาม คดีเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เช่น คดีฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการที่สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติละเลยต่อหน้าที่ในการมิได้ให้ผู้ครอบครองขออนุญาตจัดเก็บเครื่องฉายรังสีโคบอลต์-60 ไว้ในสถานที่ที่ได้รับอนุญาต หรือคดี “โคบอลต์ – 60”¹¹ จากประเภทคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองดังกล่าวอาจจัดกลุ่มคดีตามลักษณะของข้อพิพาท เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับมลพิษ หรือคดีเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม คดีเกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญ ฯลฯ

⁵ คดีหมายเลขคำศาลปกครองกลางที่ 2365 / 2545

⁶ คดีหมายเลขคำศาลปกครองกลางที่ 221/2544

⁷ คดีหมายเลขคำศาลปกครองกลางที่ 700/2544 (คดีหมายเลขแดงที่ 1376 / 2544)

⁸ คดีหมายเลขคำศาลปกครองกลางที่ 763/2544

⁹ คดีหมายเลขคำศาลปกครองกลางที่ 254/2544

¹⁰ คดีหมายเลขคำศาลปกครองกลางที่ 2132/2545

¹¹ คดีหมายเลขคำศาลปกครองกลางที่ 1516 / 2544 (คดีหมายเลขแดงที่ 1820 / 2545)

1. คดีเกี่ยวกับการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษ : คดีราชาเทวะ¹²

1.1 ข้อเท็จจริงและคำพิพากษาในคดี คดีนี้ นายกมล ณ อยุธยา กับพวก รวม 3 คน ได้ยื่นฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ ที่ 1 นายอำเภอบางพลี ที่ 2 ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ ที่ 3 สาธารณสุขจังหวัดสมุทรปราการ ที่ 4 และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ 5 ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ) ปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องในการอนุญาตให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์ ใช้ที่ดินจำนวน 200 ไร่ ในเขตตำบลราชาเทวะ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ เป็นสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย โดยได้มีการนำขยะมูลฝอยมาทิ้งตั้งแต่นั้นแต่ยังไม่ขออนุญาตให้ใช้สถานที่ดังกล่าว และขยะที่นำมาทิ้งส่งกลิ่นเหม็นรบกวนราษฎรที่อยู่อาศัยในหมู่บ้านจามจรี หมู่บ้านไทยสมุทร หมู่บ้านปาร์ควิว หมู่บ้านสุขถาวร และราษฎรใกล้เคียง จนต้องร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ระงับการกระทำดังกล่าว หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 3 จึงอนุญาตให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์ ใช้สถานที่ดังกล่าวเป็นที่กำจัดขยะมูลฝอย โดยเป็นการรับจ้างจากกรุงเทพมหานครนำขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลมากำจัด ซึ่งจะมีปริมาณมากกว่าวันละ 1,500 ตัน ทั้งที่บริเวณที่อนุญาตเป็นพื้นที่ชุมชนอยู่อาศัยหนาแน่น อยู่ใกล้วัด โรงเรียน โรงพยาบาล แหล่งน้ำธรรมชาติ และเป็นพื้นที่สีส้มตามกฎกระทรวงออกตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ซึ่งห้ามก่อสร้างโรงกำจัดสิ่งปฏิกูลและห้ามใช้เป็นสถานที่ประกอบกิจการกำจัดขยะมูลฝอย แม้ต่อมาจะมีการแก้ไขกฎกระทรวงให้สามารถใช้ประกอบกิจการกำจัดขยะมูลฝอยได้ แต่ก็มี การอนุญาตให้ใช้ที่ดินในบริเวณดังกล่าวไปก่อนแล้ว อีกทั้งพื้นที่แห่งนี้มีการประกาศของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กำหนดให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ด้วย นอกจากนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 4 (สาธารณสุขจังหวัดสมุทรปราการ) ยังละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์ ประกอบกิจการที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดีและราษฎรที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงโดยรอบ เนื่องจากมีการกำจัดขยะมูลฝอยที่ไม่ถูกสุขลักษณะ ส่งกลิ่นเหม็น เกิดมลพิษทางอากาศ และอาจเกิดมลพิษต่อแหล่งน้ำธรรมชาติในบริเวณใกล้เคียงอีกด้วย ซึ่งกรมควบคุมมลพิษเคยตรวจสอบและพบว่า การฝังกลบขยะมูลฝอยไม่ถูกต้องและผิดวิธี จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 4 แก้ไขการฝังกลบขยะมูลฝอยให้ถูกต้อง แต่ปัญหาหากลิ่นเหม็นก็ไม่เบาบางลง โดยก่อนที่จะฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อหน่วยงานอื่นของรัฐมาแล้ว ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งดังต่อไปนี้

¹² คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 296 / 2546

1. สัญญาจำกัดขยะมูลฝอยระหว่างกรุงเทพมหานคร กับห้างหุ้นส่วนจำกัด ไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์ ฉบับลงวันที่ 7 กรกฎาคม 2543 เป็น โฆษ โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) เลิกจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์ จำกัดขยะมูลฝอย

2. สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 5 ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดโดยให้ย้ายที่ฝังกลบขยะมูลฝอยออกไปจากพื้นที่ตำบลราชาเทวะ ทั้งนี้ ให้ดำเนินการกำจัดกลิ่นขยะให้หมดไปภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำพิพากษาหรือคำสั่ง และมีคำสั่งให้ควบคุมครองความปลอดภัยต่อสวัสดิภาพของผู้ฟ้องคดีทั้ง 3 คน

ศาลได้แสวงหาข้อเท็จจริงในคดีแล้วรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ) ได้มีหนังสืออนุญาต ที่ 72101/135 ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2541 และหนังสือที่ สป 72101/198 ลงวันที่ 13 มีนาคม 2543 อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 (ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์ ซึ่งศาลเรียกให้เข้ามาเป็นผู้ร้องสอดในคดีในฐานะผู้มีส่วนได้เสีย และกำหนดให้เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6) นำมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลจากกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลมาทำลายโดยวิธีฝังกลบตามหลักสุขาภิบาลในที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ซึ่งตั้งอยู่ที่ตำบลราชาเทวะ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ) ได้มีหนังสือที่ สป 0017.2/19422 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2541 และที่ สป 0017.2/3875 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2543 ให้ความเห็นชอบในการอนุญาตเพื่อเป็นหลักฐานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 (ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์) นำไปทำสัญญารับจ้างกำจัดขยะมูลฝอยกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) ด้วยเช่นกัน ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 (ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์) ได้ตรวจพบว่าที่ดินบริเวณที่อนุญาตเป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง(สีส้ม) ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 173 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งขยายเวลาการบังคับใช้ครั้งที่หนึ่งโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 407 (พ.ศ.2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และครั้งที่สองโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 453 (พ.ศ.2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยมีข้อกำหนดห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการกำจัดมูลฝอย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 (ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์) จึงมีหนังสือลงวันที่ 7 มกราคม 2542 ไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ) เพื่อขอเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง(สีส้ม) เป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า(สีม่วง) เพื่อจะนำมาใช้เป็นสถานที่กำจัดมูลฝอยต่อไป ซึ่งต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 463 (พ.ศ.2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แก้ไขข้อกำหนดการใช้ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง(สีส้ม) ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 173 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ให้ดำเนินกิจการกำจัดขยะมูลฝอยในที่ดินบริเวณที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ขออนุญาตได้

ทั้งนี้ ภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่นหรือได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ) จึงได้ออกหนังสือ ที่ สป 72101 / 239 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2544 และ ที่ สป 72101/233 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2545 อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6(ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์) ดำเนินกิจการฝังกลบขยะมูลฝอยในท้องที่ตำบลราชาเทวะได้ต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ) อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ดำเนินกิจการประกอบกิจการยังก่อให้เกิดมลภาวะทางน้ำและทางอากาศ ส่งกลิ่นเหม็นรบกวนและเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้ฟ้องคดีและราษฎรที่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง ผู้ฟ้องคดีจึงร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 4 ขอให้แก้ไขความเดือดร้อนดังกล่าวอย่างไรก็ตามแม้จะได้มีการดำเนินการแก้ไข แต่ความเดือดร้อนรำคาญในเรื่องกลิ่นเหม็นก็ยังคงมีอยู่ซึ่งศาลกำหนดประเด็นที่ต้องวินิจฉัยออกเป็น 3 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ) มีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6(ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์) ดำเนินการกำจัดมูลฝอยโดยวิธีการฝังกลบในท้องที่ตำบลราชาเทวะ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ เป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่

ศาลเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ) ออกใบอนุญาตให้แก่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6(ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์) ดำเนินกิจการฝังกลบมูลฝอยในที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ตามหนังสืออนุญาตที่ 72101 / 135 ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2541 เป็นการออกใบอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยขัดกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 173 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 นอกจากนั้น ปรากฏว่าก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 จะยื่นขออนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ได้ขอให้กรมควบคุมมลพิษพิจารณาความเหมาะสมในการใช้พื้นที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ซึ่งกรมควบคุมมลพิษ ได้มีหนังสือที่ วว 0304/2085 ลงวันที่ 16 เมษายน 2541 แจ้งว่าที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 มีศักยภาพที่จะใช้ฝังกลบมูลฝอยอย่างถูกต้องหลักสุขภาพได้ แต่กรมควบคุมมลพิษได้เสนอแนะวิธีในการดำเนินการเพื่อไม่ให้เกิดการดำเนินการฝังกลบมูลฝอยเกิดผลกระทบต่อหลายประการ รวมทั้งได้เสนอด้วยว่ามาตรการป้องกันผลกระทบในแต่ละด้าน ได้แก่ กลิ่นเหม็น แผลง น้ำเสียจากกองมูลฝอย และผลกระทบต่อทัศนียภาพจะต้องยึดถือปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักวิชาการอย่างเคร่งครัดด้วย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ได้เสนอหนังสือกรมควบคุมมลพิษดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 พร้อมหนังสือขออนุญาตดำเนินการฝังกลบมูลฝอยในบริเวณที่พิพาทตามหนังสือ ที่ 067/2541 ลงวันที่ 29 เมษายน 2541 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีหนังสืออนุญาตที่ 72101 / 135 ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2541 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ดำเนินกิจการตามที่ขอได้โดยมิได้กำหนดเงื่อนไขใด ๆ ที่จะกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดี

ที่ 6 ปฏิบัติเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบจากการประกอบกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ขึ้น อันแสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มิได้นำข้อเสนอแนะของกรมควบคุมมลพิษมาพิจารณาประกอบการออกคำสั่งอนุญาตแต่อย่างใด ดังนั้น การออกหนังสืออนุญาตที่ 72101 / 135 ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2541 ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการกระทำที่ขัดหรือไม่ถูกต้องตามมาตรา 27 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ประกอบกับกฎกระทรวงฉบับที่ 173 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

สำหรับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ดำเนินกิจการฝังกลบมูลฝอยในบริเวณที่พิพาท ตามหนังสือที่ สป 72101/198 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2543 นอกจากเป็นการกระทำที่ขัดหรือไม่ถูกต้องตามมาตรา 27 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 173 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แล้ว ยังมีได้นำผลประกอบการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ที่ผ่านมา และคำแนะนำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ) ที่ให้เตรียมการและแก้ไขปัญหาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยให้ติดตามผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ปฏิบัติตามข้อเสนอของกรมควบคุมมลพิษโดยเคร่งครัด มาใช้ประกอบการพิจารณาเพื่อกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้ประกอบกิจการ ทั้งๆ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ก่อนมีคำสั่งอนุญาตถึง 1 เดือน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 กลับอนุญาตให้ดำเนินการกำจัดมูลฝอยโดยมิได้กำหนดเงื่อนไขใด ๆ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

สำหรับการต่ออายุใบอนุญาตการดำเนินการกำจัดมูลฝอยในปี 2544 นั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ดำเนินกิจการต่อไปได้ ตามหนังสือ ที่ สป 72101/239 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2544 ทั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 (ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์) ไม่ได้ดำเนินการตามคำแนะนำของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเป็นไปตามคำแนะนำของกรมควบคุมมลพิษ อีกทั้งมิได้กำหนดเงื่อนไขใด ๆ ในการประกอบกิจกรรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 เพื่อป้องกันมิให้เกิดกลิ่นรบกวนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง จึงเป็นการออกคำสั่งอนุญาตโดยมิได้นำข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดจากการประกอบกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ที่แท้จริง ซึ่งก่อเหตุรำคาญแก่ ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงมาประกอบการพิจารณาออกคำสั่งด้วย ดังนั้น คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ส่วนการต่อใบอนุญาตดำเนินการฝังกลบมูลฝอยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ในปี พ.ศ. 2545 นั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ดำเนินการฝังกลบมูลฝอยในบริเวณที่พิพาทต่อไปได้ ตามหนังสือ ที่ สป 72101/233 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2545 ทั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 (ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์) แม้ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความเดือดร้อน

ราคาจากกลั่นในการประกอบกิจการกำจัดขยะมูลฝอย แต่ปรากฏว่ายังคงก่อให้เกิดปัญหากลิ่นรบกวนตลอดมา จนกระทั่งวันที่ 25 กันยายน 2544 ศาลได้มีคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ออกคำสั่งห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 กระทำการใดๆ อันก่อให้เกิดกลิ่นเหม็นของมูลฝอยอันเป็นเหตุรำคาญ อีกทั้งมิได้กำหนดเงื่อนไขใดๆ ในการประกอบกิจกรรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 เพื่อป้องกันเหตุรำคาญ จึงเป็นการออกคำสั่งอนุญาตโดยมิได้นำข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดจากการประกอบกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ที่แท้จริง ซึ่งก่อเหตุรำคาญแก่ผู้ที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงมาประกอบการพิจารณาออกคำสั่งด้วย ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ศาลจึงได้พิพากษาและกำหนดคำสั่งบังคับดังนี้

คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ) ที่อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 (ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์) ประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยโดยวิธีการฝังกลบในท้องที่ตำบลราชาเทวะ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ ตามหนังสือที่ 72101/135 ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2541 หนังสือ ที่ สป 72101/198 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2543 หนังสือ ที่ สป 72101/239 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2544 และหนังสือองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ ที่ สป 72101/233 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2545 ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังเหตุผลดังกล่าวข้างต้น แต่โดยหนังสือที่ 72101/135 ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2541 หนังสือ ที่ สป 72101/198 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2543 และหนังสือ ที่ สป 72101/239 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2544 ได้สิ้นสุดผลตามกฎหมายแล้วเนื่องจากการอนุญาตดังกล่าวมีกำหนดเวลา 1 ปี ตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และข้อ 22 ของข้อบังคับองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ.2539 กรณีจึงไม่มีความจำเป็นที่ศาลจะต้องมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งอนุญาตทั้งสามคำสั่งดังกล่าวนี้แต่อย่างใด สำหรับคำสั่งตามหนังสือองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ ที่ สป 72101/233 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2545 ที่ยังมีผลบังคับอยู่นั้น ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวนี้เสีย

ประเด็นที่สอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยปล่อยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยโดยก่อเหตุรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดีและผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือไม่

ศาลเห็นว่า การประกอบกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 (ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์) ก่อให้เกิดปัญหาเรื่องกลิ่นซึ่งอาจเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง อันเป็นเหตุรำคาญตามมาตรา 25(4) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีอำนาจที่จะดำเนินการ โดยการออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี

ที่ 6 แก้ไขหรือปรับปรุงการดำเนินงานเพื่อระงับเหตุรำคาญ และถ้าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ไม่แก้ไขหรือการดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จะสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 หยุดดำเนินการไว้ทันทีเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะเป็นที่พอใจว่าปราศจากอันตรายแล้วก็ได้ หรือหากการไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายสาธารณสุขก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมของประชาชน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ได้ตามมาตรา 60(3) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ประกอบกับข้อ 30(3) ของข้อบังคับองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ.2539 เมื่อประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงยังคงได้รับความเดือดร้อนจากกลิ่นเหม็นในการดำเนินการฝังกลบมูลฝอยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มิได้ใช้อำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และข้อ 27 ของข้อบังคับองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ.2539 แต่กลับมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ดำเนินการต่อไปได้ตลอดมา จนกระทั่งศาลได้มีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2544 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงได้มีคำสั่งห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 กระทำการใด ๆ อันก่อให้เกิดกลิ่นเหม็นของขยะมูลฝอยอันเป็นเหตุรำคาญ ดังนั้นจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติโดยปล่อยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 (ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์) ดำเนินการกำจัดมูลฝอยโดยก่อเหตุรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดีและผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง

ประเด็นที่สาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ) ที่ 2 (นายอำเภอบางพลี) และ ที่ 4(สาธารณสุขจังหวัดสมุทรปราการ) ละเลยต่อหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 โดยปล่อยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยโดยวิธีการฝังกลบในท้องที่ตำบลราชาเทวะ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและปล่อยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยโดยก่อเหตุรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดีและผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง หรือไม่

ศาลเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (นายอำเภอบางพลี) ซึ่งมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของราชการ ตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แต่นายอำเภอบางพลีไม่เคยตรวจสอบคำสั่งของประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ ที่ได้อนุญาตและต่อใบอนุญาตให้มีการประกอบกิจการฝังกลบมูลฝอยในตำบลราชาเทวะว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นอกจากนั้นยังมิได้ใช้อำนาจตามกฎหมายในการกำกับ

ดูแลให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ดังนั้น จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (นายอำเภอบางพลี) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ) อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ดำเนินกิจการฝังกลบมูลฝอยในท้องที่ตำบลราชาเทวะ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และปล่อยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ดำเนินการกำจัดมูลฝอยโดยก่อเหตุรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดีและผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง

สำหรับคำฟ้องเกี่ยวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 (สาธารณสุขจังหวัดสมุทรปราการ) นั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีหนังสือ ที่ สป 0017.2/19422 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2541 และ ที่ สป 0017.2/3875 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2543 เห็นชอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ประกอบกิจการฝังกลบขยะมูลฝอยในท้องที่ตำบลราชาเทวะได้ ซึ่งเป็นการขัดต่อข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฯ มิได้มีผลเป็นการอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยในท้องที่ตำบลราชาเทวะแต่อย่างใด ศาลจึงไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งปฏิบัติตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นอกจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 มิใช่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 อีกทั้งปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขเหตุเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดีที่เกิดจากการดำเนินกิจการฝังกลบขยะของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 มาโดยตลอด ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 (สาธารณสุขจังหวัดสมุทรปราการ) จึงมิได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ แต่อย่างใด ศาลจึงมีคำพิพากษาและกำหนดคำสั่งในประเด็นนี้ว่า

โดยที่ศาลได้พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งตามหนังสือองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ ที่ สป 72101/233 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2545 แล้ว อีกทั้งในปัจจุบันปรากฏว่าเหตุรำคาญจากกลิ่นที่เกิดจากการประกอบการกำจัดมูลฝอยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ได้หมดสิ้นไปแล้วเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ได้ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ที่ได้สั่งตามคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลลงวันที่ 25 กันยายน 2544 กรณีจึงไม่มีความจำเป็นที่ศาลจะต้องออกคำสั่งใด ๆ อีก จึงให้จำหน่ายคดีในข้อหาประเด็นที่สอง และข้อหาในส่วนของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในข้อหาประเด็นที่สามออกจากสารบบความ และพิพากษาให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4

1.2 บทวิเคราะห์

จากคำพิพากษาในคดีดังกล่าวมีข้อพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ดังนี้

1.2.1 ผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรือผู้เสียหาย ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองประเภทผู้เสียหายในคดีปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 จะต้องเป็น “ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย” หรือ “อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้” อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ดังกล่าวแล้ว อาจกล่าวได้ว่า หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาถึง “ส่วนได้เสียของผู้ฟ้องคดีเป็นหลัก”

สำหรับผู้มีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง รวมทั้งการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร¹³ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ต้องมีประโยชน์เกี่ยวข้อง กล่าวคือ นิติกรรมทางปกครองใดส่งผลกระทบต่อประโยชน์ที่เกี่ยวข้องของผู้ใด และนิติกรรมทางปกครองนั้นเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้นั้นย่อมมีสิทธิฟ้องคดีได้¹⁴

ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ) ในการอนุญาตให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์ ประกอบกิจการฝังกลบขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ ซึ่งเป็นการอนุญาตที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถือว่ามีประโยชน์เกี่ยวข้องในคำสั่งของประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว จึงเป็นผู้เสียหายหรือเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีดังกล่าว

แต่คำฟ้องในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) ที่ฟ้องว่าสัญญาจ้างเหมากำจัดขยะมูลฝอยระหว่างกรุงเทพมหานคร กับห้างหุ้นส่วนจำกัด ไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์ ฉบับลงวันที่ 7 กรกฎาคม 2543 เป็นโมฆะ โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 เลิกจ้างห้างหุ้น

¹³ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ(2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹⁴ โภคิน พลกุล, “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”, วารสารวิชาการศาลปกครอง 1, (มกราคม – เมษายน 2544), หน้า 111.

ส่วนจำกัด ไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์ กำจัดขยะมูลฝอย นั้น ผู้เสียหายหรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีประเภทนี้ แนวทางการพิจารณาของศาลปกครองสำหรับผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ในคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ต้องเป็นผู้ที่ถูก **“โต้แย้งสิทธิ”** เท่านั้น เพราะเป็นผู้ทรงสิทธิ โดยสภาพและสิทธินั้นถูกโต้แย้งด้วยการทำละเมิด¹⁵ ในข้อหาดังกล่าวศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมิใช่คู่สัญญาหรือผู้ทรงสิทธิซึ่งสิทธิของตน ถูกโต้แย้งตามสัญญาหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองอันจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 เมื่อวันที่ 17 กันยายน 2544

1.2.2 การบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนศาลพิพากษา พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ศาลมีอำนาจที่จะกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์แก่คู่กรณีไว้ในมาตรา 66 สำหรับการขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 75 กำหนดว่า “นอกจากกรณีทีกล่าวในข้อ 69 ในเวลาใด ๆ ก่อนศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี **ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือคู่กรณีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาได้**” และระเบียบฯ ข้อ 77 “ให้นำความในลักษณะ 1 ของภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอ เงื่อนไขในการออกคำสั่งของศาลและผลของคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาโดยอนุโลมเท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้ และโดยไม่ขัดต่อระเบียบนี้และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง” ดังนั้น การพิจารณาคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองจะต้องเป็นที่พอใจของศาลว่า

(1) “คำฟ้องมีมูล” กล่าวคือ คดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องนั้นต้องมีมูลที่จะให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบ เช่น คดีมีเหตุน่าเชื่อว่าคำสั่ง หรือกฎ หรือการกระทำที่ฟ้องนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 112.

คำสั่งเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2544 กำหนดวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีนี้ โดยให้ผู้ฟ้องคดีที่ 3 ใช้อำนาจตามมาตรา 28 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ออกคำสั่งห้ามผู้รับอนุญาตกำจัดมูลฝอยกระทำกรใด ๆ อันก่อให้เกิดกลิ่นเหม็นของมูลฝอยอันเป็นเหตุรำคาญไว้จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี และให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 (ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ) และที่ 2 (นายอำเภอบางพลี) ควบคุมดูแลให้ผู้ฟ้องคดีที่ 3 ปฏิบัติตามคำสั่งศาล โดยเคร่งครัด

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2544 แต่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยสั่งห้ามห้างหุ้นส่วนจำกัด ไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์ บริวาร และผู้ที่เกี่ยวข้องใด ๆ นำมูลฝอยมาฝังกลบในพื้นที่ตำบลราชาเทวะ จังหวัดสมุทรปราการ โดยเด็ดขาดเป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา เมื่อวันที่ 3 กันยายน 2544 หลังจากการยื่นฟ้องประมาณ 2 เดือน เท่ากับศาลเห็นว่า การที่ศาลจะกำหนดมาตรการหรือวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นคำขอต่อศาล ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 75 เท่านั้น ทั้งๆ ที่กฎหมายแม่บท คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66 ให้ศาลมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ไม่ว่าจะมีความร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่

1.2.3 การกำหนดคำบังคับและการมีผลของคำพิพากษา

(1) การกำหนดคำบังคับ การฟ้องคดีปกครองคำฟ้องจะต้องมีคำขอให้มีการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี และต้องเป็นคำฟ้องที่ศาลมีอำนาจออกคำบังคับได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งการกำหนดคำบังคับต้องให้สอดคล้องกับคำฟ้องตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันด้วย

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องในสองข้อหา คือ ข้อหาที่หนึ่ง ฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีที่ 1 (ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ) และผู้ฟ้องคดีที่ 3 (ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ) ปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องในการอนุญาตให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์ ใช้ที่ดินจำนวน 200 ไร่ ในเขตตำบลราชาเทวะ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ เป็นสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย โดยได้มีการนำขยะมูลฝอยมาทิ้งตั้งแต่นั้นแต่ยังไม่มีใบอนุญาตให้ใช้สถานที่ดังกล่าว อันเป็นการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่งผู้ฟ้องคดีประสงค์จะขอให้ศาลเพิกถอนกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี มาตรา 72 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ

วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ศาลมีอำนาจในการ “สั่งเพิกถอนกฎ หรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน...” ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยศาลมีอำนาจในการกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้¹⁶ ซึ่งคดีนี้ศาลได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ที่อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 (ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์) ประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยโดยวิธีการฝังกลบในท้องที่ตำบลราชาเทวะ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ ตามหนังสือองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ ที่ สป 72101/233 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2545 ที่ยังมีผลบังคับอยู่นั้น ตั้งแต่วันที่ 16 มีนาคม 2546

สำหรับข้อหาที่สอง ฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 4 (สาธารณสุขจังหวัดสมุทรปราการ) ละเลยต่อหน้าที่ โดยปล่อยให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์ ประกอบกิจการที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดีและราษฎรที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงโดยรอบเนื่องจากการกำจัดขยะมูลฝอยที่ไม่ถูกสุขลักษณะ ส่งกลิ่นเหม็น เกิดมลพิษทางอากาศ และอาจเกิดมลพิษต่อแหล่งน้ำธรรมชาติในบริเวณใกล้เคียงอีกด้วย โดยมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 5 ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดโดยให้ย้ายที่ฝังกลบขยะมูลฝอยออกจากพื้นที่ตำบลราชาเทวะ ทั้งนี้ ให้ดำเนินการกำจัดกลิ่นขยะให้หมดไป ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำพิพากษาหรือคำสั่ง และมีคำสั่งให้ควบคุมความปลอดภัยต่อสวัสดิภาพของผู้ฟ้องคดีทั้ง 3 คน ซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง(2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีประเภทนี้ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะขอให้ศาลสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนด ซึ่งตามมาตรา 72 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ “ศาลมีอำนาจในการสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด” คดีนี้ศาลเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติโดยปล่อยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 (ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์) ดำเนินกิจการกำจัดมูลฝอยโดยก่อเหตุรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดีและผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (นายอำเภอบางพลี) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ) อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ดำเนินกิจการฝังกลบมูลฝอยในท้องที่ตำบลราชาเทวะ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและปล่อยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ดำเนินการกำจัดมูลฝอยโดยก่อเหตุรำคาญแก่ ผู้ฟ้องคดีและ

¹⁶ มาตรา 72 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง แต่เนื่องจากศาลได้พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งตามหนังสือองค์การบริหารส่วนตำบลราชاتهวะ ที่ สป 72101/233 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2545 แล้ว อีกทั้งในปัจจุบันปรากฏว่าเหตุรำคาญจากกลิ่นที่เกิดจากการประกอบการกำจัดมูลฝอยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ได้หมดสิ้นไปแล้วเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ได้ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ที่ได้สั่งตามคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลลงวันที่ 25 กันยายน 2544 กรณีจึงไม่มีความจำเป็นที่ศาลจะต้องออกคำสั่งบังคับใด ๆ อีก จึงให้จำหน่ายคดีในข้อหาประเด็นที่สอง และข้อหาในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในข้อหาประเด็นที่สามออกจากสารบบความ

สำหรับคำฟ้องเกี่ยวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ) ศาลเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 (สาธารณสุขจังหวัดสมุทรปราการ) มิได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด จึงพิพากษาให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองความปลอดภัยต่อสวัสดิภาพของผู้ฟ้องคดีทั้งสามคนนั้น ศาลเห็นว่า เป็นหน้าที่โดยตรงของฝ่ายปกครอง อีกทั้งมิได้มีผลเป็นการแก้ไขความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดีที่เกิดจากการประกอบกิจการกำจัดขยะโดยวิธีฝังกลบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ตามคำฟ้องนี้ และเนื่องจากศาลเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี มิได้มีอำนาจคุ้มครองความปลอดภัยต่อสวัสดิภาพของผู้ฟ้องคดีทั้งสามคน ดังนั้น คำขอของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะกำหนดคำสั่งบังคับได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงไม่อาจรับคำขอในประเด็นนี้ไว้พิจารณาได้

(2) การมีผลบังคับของคำพิพากษา ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครองโดยหลักทั่วไปผลของคำพิพากษาจะผูกพันเฉพาะคู่กรณี ที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรืองดเสีย กรณีที่เป็นคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำสั่งบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด¹⁷ ดังนั้น คดีนี้แม้ศาลจะมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ที่อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 (ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์) ประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยโดยวิธีการฝังกลบในท้องที่ตำบลราชاتهวะ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ ตามหนังสือองค์การบริหารส่วนตำบลราชاتهวะ ที่ สป 72101/233 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2545 ที่ยังมีผลบังคับอยู่นั้น ตั้งแต่ วันที่ 16 มีนาคม 2546 แต่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงต้องรอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด เท่ากับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ จากบทบัญญัติของ

¹⁷ มาตรา 70 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังกล่าว ทำให้เกิดความสงสัยในผลคำพิพากษาของผู้ฟ้องคดีว่าเมื่อศาลได้พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่อนุญาตให้ประกอบกิจการฝังกลบมูลฝอยแล้วคำพิพากษาก็ควรจะมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ศาลได้อ่านคำพิพากษา แต่ในคดีดังกล่าว ก็ยังไม่มี การบังคับตามคำพิพากษาจนกว่าจะพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ หรือจนกว่าคดีถึงที่สุด ทำให้คำสั่งอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ยังมีผลอยู่ต่างๆ ที่เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งเหตุเดือดร้อนรำคาญก็ยังคงมีอยู่ ซึ่งต่างจากคดีแพ่งที่กฎหมายบัญญัติให้คำพิพากษาผูกพันคู่ความนับตั้งแต่วันที่ ได้พิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้น ได้ถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับ หรือคดีเสีย¹⁸

2. คดีเหตุเดือดร้อนรำคาญ : อยู่เกาะพนัสนิรยนต์

คดีเกี่ยวกับความเดือดร้อนรำคาญอันเนื่องมาจากอยู่เกาะพนัสนิรยนต์ ซึ่งก่อให้เกิดมลพิษทั้งทางกลิ่นและเสียง เช่น คดีฟ้องว่าผู้อำนวยการเขตลาดพร้าวและปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ละเลยต่อหน้าที่กรณีมีผู้ประกอบการเกาะพนัสนิรยนต์ก่อให้เกิดเสียงดังจากการเคาะตัวถังรถยนต์ มีกลิ่นเหม็นของทินเนอร์จากการพ่นสีและมีผงฝุ่นกระจายไปทั่ว จึงปล่อยให้มีการประกอบกิจการ โดยไม่ได้รับอนุญาตและออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารหลังจากที่มีการก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตก่อสร้างอาคารหลังจากที่มีการก่อสร้างอาคารแล้ว¹⁹ หรือคดีที่ฟ้องว่าอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมออกใบอนุญาตให้โรงงานประกอบกิจการเกาะพนัสนิรยนต์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก่อให้เกิดมลพิษต่าง ๆ²⁰

2.1 ข้อเท็จจริงและคำพิพากษาในคดี คดีนี้ได้ฟ้องผู้อำนวยการเขตลาดพร้าวและปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมว่า ละเลยต่อหน้าที่ในการปล่อยให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด นิว 83 เซอร์วิส ประกอบกิจการเกาะพนัสนิรยนต์โดยไม่ได้รับอนุญาต และออกใบอนุญาตประกอบกิจการเกาะพนัสนิรยนต์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นคดีที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สรุปข้อเท็จจริงตามคำฟ้องได้ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากการประกอบกิจการเกาะพนัสนิรยนต์ของสถานประกอบการที่ตั้งอยู่เลขที่ 12/55 หมู่ที่ 6 ซอยสหกรณ์ 4 ถนนนาคนิวาส แขวงลาดพร้าว เขตลาดพร้าว กรุงเทพมหานคร ซึ่งด้านหลังของสถานประกอบการอยู่ติดกับหมู่บ้าน ต.รวมโชค ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบพักอาศัยอยู่ โดยประกอบกิจการดังกล่าวมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 ก่อให้เกิดเสียงดังจากการเคาะตัวถังรถยนต์ มีกลิ่นเหม็นของทินเนอร์จากการพ่นสี และมีผงฝุ่นกระจายไปทั่ว ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้ระงับความเดือดร้อนรำคาญ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1

¹⁸ มาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

¹⁹ คดีหมายเลขดำของศาลปกครองกลางที่ 212/2544

²⁰ คดีหมายเลขดำของศาลปกครองกลางที่ 464/2544

ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการกองคดี ศาลแขวงพระนครเหนือ เพื่อฟ้องร้องดำเนินคดีอาญา ศาลแขวงพระนครเหนือพิพากษาปรับผู้ประกอบกิจการเป็นเงิน 3,000 บาท เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2538 แต่ผู้ประกอบกิจการยังคงประกอบกิจการเกาะพ่นสีรถยนต์เหมือนเดิมเรื่อยมา ผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อีกครั้งหนึ่งในวันที่ 30 มกราคม 2539 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาผู้ประกอบกิจการดังกล่าวในข้อหาเดิม ศาลพิพากษาลงโทษปรับ 5,000 บาท เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2539 และผู้ประกอบกิจการยังคงประกอบกิจการเกาะพ่นสีรถยนต์อยู่เช่นเดิม ต่อมาสถานประกอบการดังกล่าวได้รับการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลเมื่อวันที่ 5 กันยายน 2539 โดยใช้ชื่อว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัด นิว 83 เซอร์วิส ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้พยายามร้องเรียนต่อกรุงเทพมหานคร และผู้ฟ้องคดีที่ 2 แต่ก็ไม่ได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนรำคาญ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 นอกจากจะเลยปล่อยให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด นิว 83 เซอร์วิสประกอบกิจการเกาะพ่นสีรถยนต์โดยไม่ได้รับอนุญาตแล้ว ยังออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารหลังจากที่มีการสร้างอาคารเสร็จแล้ว และปล่อยให้มีการดัดแปลงอาคารที่ผิดกฎหมายอีกด้วย นอกจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการเกาะพ่นสีรถยนต์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

1. เพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานซ่อมและพ่นสีรถยนต์
2. ให้นำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญจากการประกอบกิจการเกาะพ่นสีรถยนต์

คดีนี้ศาลได้กำหนดประเด็นพิจารณา 2 ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้อำนวยการเขตลาดพร้าว) ออกใบอนุญาตเลขที่ ลพ. 108/2539 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2540 ให้นายชัยพฤกษ์ ติประจง ก่อสร้างอาคารซึ่งตั้งอยู่ที่ซอยสหกรณ์ 4 และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกใบอนุญาต ที่ ป. (สค. 3)/0539/2541 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2541 ให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด นิว 83 เซอร์วิส ประกอบกิจการโรงงานซ่อมและพ่นสีรถยนต์ เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคารและกฎหมายว่าด้วยโรงงาน หรือไม่

กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้อำนวยการเขตลาดพร้าว) ออกใบอนุญาตเลขที่ ลพ. 108/2539 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2540 ให้นายชัยพฤกษ์ ติประจง ก่อสร้างอาคารซึ่งตั้งอยู่ที่ซอยสหกรณ์ 4 เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคาร หรือไม่ นั้น เมื่อปี พ.ศ. 2538 ได้มีสถานประกอบการใช้อาคารชั้นเดียวไม่มีเลขที่ ซอย สหกรณ์ 4 ถนนนาคนิवास แขวงลาดพร้าว เขตลาดพร้าว กรุงเทพมหานคร ประกอบกิจการเกาะพ่นสีรถยนต์ โดยมีนายประเคียง มาสมฆ เป็นผู้ประกอบกิจการ เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2538 ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ว่าได้รับความเดือดร้อนจากเสียง กลิ่น และผงฝุ่น ที่เกิดจากการประกอบกิจการเกาะ

พนสิรยนต์ดังกล่าว ต่อมา นายชัยพฤกษ์ ติประจง ได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารที่ชอย สหกรณ์ 4 โดยไม่ลงวันที่ แต่ปรากฏหลักฐานจากคำขอดังกล่าวว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับคำขอไว้ เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2539 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ออกใบอนุญาตเลขที่ ลพ. 108/2539 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2539 ให้นายชัยพฤกษ์ ติประจง ก่อสร้างอาคารชนิดตึกชั้นเดียว 1 หลัง เพื่อใช้ในการ พาณิชยกรรม – พักอาศัย อันเป็นการขออนุญาตก่อสร้างอาคารหลังที่มีการก่อสร้างเสร็จแล้ว อย่างไรก็ตาม ไม่มีบทบัญญัติใดตามกฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคารที่ห้ามมิให้มีการขออนุญาตก่อสร้าง อาคารหลังที่มีการก่อสร้างเสร็จแล้ว อีกทั้งกฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคารยังมีบทบัญญัติที่เปิด โอกาสให้ผู้ก่อสร้างอาคาร โดยไม่ได้รับอนุญาตอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคาร และกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีช่องทางในการดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายอีกด้วย ดังนั้น การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกใบอนุญาตเลขที่ ลพ. 108/2539 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2540 ให้นายชัยพฤกษ์ ติประจง ก่อสร้างอาคารซึ่งตั้งอยู่ที่ชอยสหกรณ์ 4 แม้จะเป็นการออกใบอนุญาตหลังที่มีการ ก่อสร้างเสร็จแล้ว ก็เป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย

กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกใบอนุญาต ที่ ป. (สค. 3)/0539/2541 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2541 ให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด นิว 83 เซอร์วิส ประกอบกิจการโรงงานซ่อมและพนสิรยนต์ เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยโรงงาน หรือไม่นั้น สถานประกอบการที่ ห้างหุ้นส่วนจำกัด นิว 83 เซอร์วิส ซึ่งมีนายชัยพฤกษ์ ติประจง และนายประเลียง มาสเมฆ เป็น หุ้นส่วนใช้เป็นที่ประกอบกิจการ โรงงานซ่อมและพนสิรยนต์อยู่ห่างจากโรงเรียนฝีกอาชีพ กรุงเทพมหานคร (ม่วน บำรุงศิลป์) เป็นระยะทางประมาณ 85 – 86 เมตร โรงงานดังกล่าวเป็น โรงงานจำพวกที่ 3 ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. 2535 ลำดับที่ 95 (1) ซึ่งข้อ 2 (2) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตาม ความในพระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า ห้ามตั้งโรงงานจำพวกที่ 3 ภายในระยะ 100 เมตร จากเขตติดต่อสาธารณสถาน ได้แก่ โรงเรียนหรือสถาบันการศึกษา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ ออกใบอนุญาตที่ ป. (สค. 3)/0539/2541 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2541 จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย แม้ต่อมาได้มีการบังคับใช้ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2543) ออก ตามความในพระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. 2535 เรื่อง มิให้ใช้บังคับการห้ามตั้งโรงงานภายใน ระยะทางจากเขตที่กำหนดแก่โรงงานจำพวกที่ 1 และ โรงงานจำพวกที่ 2 และให้ร่นระยะทางการ ห้ามตั้งโรงงานภายในระยะทางจากเขตที่กำหนดแก่โรงงานจำพวกที่ 3 ประกาศเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2543 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2543 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัด จากประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยข้อ 2 แห่งประกาศดังกล่าวบัญญัติว่า ให้ร่นระยะทางการห้าม ตั้งโรงงานภายในระยะ 100 เมตร จากเขตติดต่อโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษาตามที่กำหนดใน ข้อ 2 (2) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) มาเป็นระยะ 50 เมตร จากเขตดังกล่าวแก่โรงงาน จำพวกที่ 3 ลำดับที่ 95 (1) ประเภทหรือชนิดของโรงงานที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับการซ่อมแซม

ยานที่ขับเคลื่อนด้วยเครื่องยนต์หรือส่วนประกอบของยานยนต์ดังกล่าวก็ตาม ก็ไม่ได้ทำให้การออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานซ่อมและพ่นสีรถยนต์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก่อนมีประกาศดังกล่าวเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม) ออกใบอนุญาต ที่ ป.(สค.3)/0539/2541 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2541 ให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด นิว 83 เซอร์วิส ประกอบกิจการโรงงานซ่อมและพ่นสีรถยนต์ จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลจึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาต ที่ ป.(สค.3)/0539/2541 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2541 ที่ให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด นิว 83 เซอร์วิส ประกอบ กิจการโรงงานซ่อม และพ่นสีรถยนต์

ประเด็นที่สอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและกฎหมายว่าด้วยความคุ้มครองกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยโรงงานกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือไม่

กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขให้ต้องปฏิบัติ หรือไม่ นั้น เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2539 ผู้ประกอบการได้ยื่นเรื่องขอรับใบอนุญาตประกอบการค้าซึ่งเป็นที่ยกย่องหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทพ่นสีรถยนต์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งที่ อม. 070/2539 ลงวันที่ 11 มีนาคม 2539 ให้ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตแก้ไขสถานประกอบการให้ถูกต้องตามสุขลักษณะภายใน 30 วัน เสียก่อน ซึ่งทำให้ผู้ยื่นคำขอได้ทำหนังสือลงวันที่ 16 เมษายน 2539 แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ว่า ขอเลิกประกอบกิจการเคาะพ่นสีรถยนต์ ต่อมาสถานประกอบการดังกล่าวได้รับเลขที่บ้าน 12/55 และเมื่อวันที่ 5 กันยายน 2539 ได้มีการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนจำกัด นิว 83 เซอร์วิส เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2541 นายชัยพฤกษ์ ติประจง ได้ยื่นคำขออนุญาตประกอบกิจการค้าประเภทซ่อมเครื่องยนต์และพ่นสีรถยนต์ที่อาคารเลขที่ 12/55 ซอยสหกรณ์ 4 โดยแนบหลักฐานใบอนุญาตปลูกสร้างอาคาร ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานที่ ป.(สค.3)/0539/2541 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2541 ใบอนุญาตสิ้นอายุวันที่ 31 ธันวาคม 2545 และหนังสือรับรองห้องพ่นสีมาตรฐานจากห้างหุ้นส่วนจำกัด แสงอัคคี ฮีตตั้งโปรดักส์ มาประกอบการพิจารณา แต่เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2541 ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ว่า ได้รับความเดือดร้อนจากสถานประกอบการเคาะพ่นสีรถยนต์ซึ่งตั้งอยู่เลขที่ 12/55 ซอยสหกรณ์ 4 ตั้งแต่เวลา 09.00 – 14.00 นาฬิกา ส่งกลิ่นสารเคมีและเสียงดังจากเครื่องเจียรและขัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือ ที่ กท 9038/สล. 3205 ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2541 ออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการแก้ไขในเรื่องกลิ่นและเสียง และหยุดประกอบกิจการจนกว่าจะได้รับอนุญาต และมีหนังสือถึงสำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร ให้ช่วยดำเนินการตรวจวัดกลิ่นเสียง ซึ่งสำนักอนามัยสิ่งแวดล้อมมีหนังสือที่ กท 2003/2974 ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2541 แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ว่า ความเข้มข้นของสาร โทลูอินที่ตรวจพบบริเวณบ้านผู้ฟ้องคดีที่ 1 อยู่ในระดับที่ไม่เป็นอันตรายต่อ

สุขภาพของผู้อาศัยบริเวณ โรงงาน และผู้ประกอบการได้เสริมกำแพงและผนังกันเสียงอีกชั้นหนึ่ง หรือชั้นลอยออก และปรับปรุงบ่อดักไขมันให้มีประสิทธิภาพ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เห็นว่า การขออนุญาต ไม่ขัดต่อหลักเกณฑ์ของกรุงเทพมหานคร จึงได้ออกใบอนุญาตพร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขให้สถานประกอบการรายงานการบำรุงรักษาระบบกำจัดอากาศเสียทุก 6 เดือน กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ปล่อยให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด นิว 83 เซอร์วิส ซึ่งตั้งอยู่เลขที่ 12/55 ซอยสหกรณ์ 4 ประกอบกิจการ โรงงานซ่อมและพ่นสีรถยนต์โดยไม่ได้รับอนุญาตแต่อย่างใด

นอกจากนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้ร้องเรียนเกี่ยวกับเหตุรำคาญเป็นจำนวนทั้งสิ้น 6 ครั้ง เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2538 วันที่ 30 มกราคม 2539 วันที่ 11 มิถุนายน 2540 วันที่ 9 ธันวาคม 2540 วันที่ 5 มิถุนายน 2541 และวันที่ 30 มิถุนายน 2541 โดยระบุเหตุแห่งการร้องเรียนว่า ได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากเสียงดังที่เกิดจากการเคาะชิ้นส่วนตัวถังรถยนต์ กลิ่นเหม็นของทินเนอร์ที่ใช้ในการพ่นสี และฝุ่นละอองสีจากการประกอบกิจการซ่อมและพ่นสีรถยนต์และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้แก้ไขความเดือดร้อนตามอำนาจหน้าที่ ในวันที่ 9 ธันวาคม 2540 ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนว่า สถานประกอบการเคาะพ่นสีรถยนต์ก่อให้เกิดกลิ่นสารเคมีและเสียงดังจากเครื่องเจียรและขัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือที่ กท 9038/สล. 3205 ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2541 ออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการแก้ไขเหตุรำคาญในเรื่องกลิ่นและเสียง และหยุดประกอบกิจการไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับอนุญาต พร้อมทั้งได้ทำหนังสือขอความร่วมมือจากสำนักอนามัย ตรวจวัดกลิ่นและเสียง ทั้งภายในโรงงานและบ้านของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ในวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือขอทราบผลการดำเนินการตามหนังสือร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2540 และร้องเรียนว่า สถานประกอบการเคาะพ่นสีรถยนต์ยังคงประกอบกิจการอยู่เป็นระยะ ๆ อย่างต่อเนื่อง ขอให้มีการปิดกิจการอยู่เคาะพ่นสีรถยนต์ดังกล่าว และได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2541 ต่อมา สำนักอนามัยได้มีหนังสือที่ กท 2003/2974 ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2541 แจ้งผลการตรวจสอบแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ว่า ความเข้มข้นของสารโทลูอินที่ตรวจพบบริเวณบ้านผู้ฟ้องคดีที่ 1 อยู่ในระดับที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อาศัยบริเวณ โรงงาน และผู้ประกอบการได้เสริมกำแพงและผนังกันเสียงอีกชั้นหนึ่ง อีกทั้งผู้ประกอบการ โรงงานดังกล่าวต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขใบอนุญาตประกอบกิจการอันเป็นการค้าซึ่งเป็นที่รังเกียจหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยต้องบำรุงรักษาระบบการกำจัดอากาศเสีย ตรวจสอบและรายงานสภาพอุปกรณ์ฟิลเตอร์กรองอากาศ พัดลมดูดอากาศ ปล่องระบายอากาศ สเปรย์มาน้ำ และเสียงดังจากการเคาะพ่นสี ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทราบทุก 6 เดือน กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดให้ต้องปฏิบัติปล่อยให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด นิว 83 เซอร์วิส ประกอบกิจการ โรงงานซ่อมและพ่นสีรถยนต์ทำให้เกิดกลิ่นเหม็น ฝุ่นละออง และเสียงดัง โดยไม่ระงับเหตุรำคาญแต่อย่างใด

กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคาร กำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือไม่ นั้น หลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับการร้องเรียนว่า อาคารเลขที่ 12/55 ซอยสหกรณ์ 4 มีการตัดแปลงอาคาร โดยก่อสร้างชั้นลอยเพิ่มเติมโดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ออกคำสั่งที่ กท 9038/ชธ 00272 ลงวันที่ 15 มกราคม 2541 ให้นายชัยพฤกษ์ ดีประจง เจ้าของอาคารดังกล่าวดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง และได้มีหนังสือ ที่ กท 9038/411 ลงวันที่ 22 มกราคม 2541 ถึงรองผู้กำกับการสถานีตำรวจนครบาลโชคชัยให้ดำเนินคดีกับนายชัยพฤกษ์ ดีประจง ในความผิดฐานตัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต แต่นายชัยพฤกษ์ ดีประจง ไม่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงออกคำสั่งที่ กท 9038/ชธ 3569 ลงวันที่ 23 มิถุนายน 2541 ให้นายชัยพฤกษ์ ดีประจง รื้อถอนอาคารส่วนที่เป็นชั้นลอยที่ตัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาต และได้มีการรื้อถอนชั้นลอยดังกล่าวแล้ว จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยปล่อยให้ นายชัยพฤกษ์ ดีประจง ตัดแปลงอาคารเลขที่ 12/55 ซอยสหกรณ์ 4 โดยไม่ได้รับอนุญาตแต่อย่างใด

สำหรับกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยโรงงานกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือไม่ นั้น ห้างหุ้นส่วนจำกัด นิว 83 เซอร์วิส ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงงานเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2540 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาแล้วเห็นว่า โรงงานดังกล่าวที่ทำเลสถานที่ขออนุญาตประกอบกิจการ โรงงานไม่เหมาะสม อยู่ในย่านชุมชนพักอาศัยเป็นส่วนใหญ่ การประกอบกิจการอาจก่อให้เกิดอันตราย เหตุรำคาญหรือความเสียหายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น อันเป็นการขัดต่อกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. 2535 จึงมีคำสั่งที่ ออก 0410/(2)10176 ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2540 ไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการตามคำขอ ต่อมาวันที่ 9 ธันวาคม 2540 ผู้ยื่นขอรับใบอนุญาตได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วมีคำสั่งอนุญาตให้ประกอบกิจการได้โดยมีเงื่อนไข ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงออกใบอนุญาตประกอบกิจการให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด นิว 83 เซอร์วิส ประกอบกิจการ โรงงานซ่อมและพ่นสีรถยนต์โดยมีเงื่อนไขว่า ต้องมีห้องพ่นสีซึ่งประกอบด้วยวัตถุดิบไฟและต้องพ่นสีในห้องพ่นเท่านั้น ต้องมีบ่อดักไขมันและน้ำมันที่มีขนาดใหญ่เพียงพอกับกิจการไว้บริเวณปลายท่อระบายน้ำโสโครกก่อนระบายออกสู่ท่อสาธารณะ ห้ามปฏิบัติงานก่อนเวลา 08.00 นาฬิกา และภายหลังเวลา 17.00 นาฬิกา และห้ามประกอบกิจการหรือจอดรถนอกอาคาร โรงงาน อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ยังได้ไปร่วมในการตรวจวัดกลิ่นเสี่ยงกับสำนักอนามัย กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2541 ด้วย ซึ่งผลการตรวจวัดครั้งนั้นพบว่า ความเข้มข้นของสาร โทลูอินที่ตรวจพบบริเวณบ้านของผู้ฟ้องคดีที่ 1 อยู่ระดับที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัยบริเวณ โรงงาน ต่อมาวันที่ 24 ธันวาคม 2545 ห้างหุ้นส่วนจำกัด นิว 83 เซอร์วิส ได้ยื่นขอต่อใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงงาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ตรวจสอบโรงงานดังกล่าวเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2545 โดยตรวจวัดระดับเสียงบริเวณหน้าบ้านเลขที่ 33/724 –

726 ซึ่งอยู่ติดกับบ้านของผู้ฟ้องคดีที่ 1 พบว่า ขณะหยุดประกอบกิจการ วัดระดับเสียงเฉลี่ย (LEQ) ได้ 53.1 เดซิเบล เอ ขณะประกอบกิจการ วัดระดับเสียงเฉลี่ย (LEQ) ได้ 54.7 เดซิเบล เอ และขณะประกอบกิจการ วัดระดับเสียงสูงสุด (MAX) ได้ 62.4 เดซิเบล เอ คำนวณแล้วมีค่าระดับการรบกวนเท่ากับ 9.3 เดซิเบล เอ ซึ่งตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2543) เรื่อง ค่าระดับเสียงรบกวนกำหนดค่าระดับเสียงรบกวนไว้ที่ 10 เดซิเบล เอ หากระดับการรบกวนที่คำนวณได้มีค่ามากกว่าค่าระดับเสียงรบกวน 10 เดซิเบล เอ ให้ถือว่าเป็นเสียงรบกวน ดังนั้น จึงถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยปล่อยให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด นิว 83 เซอร์วิส ประกอบกิจการโรงงานซ่อมและพ่นสีรถยนต์มีสภาพที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคลที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน โดยไม่สั่งให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด นิว 83 เซอร์วิส ระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไข หรือปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่อย่างใด

ดังนั้น ศาลจึงมีคำพิพากษา ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในประเด็นละเลยต่อหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กำหนดให้ต้องปฏิบัติ

2.2 บทวิเคราะห์

คดีนี้เป็นข้อพิพาทของคดีเกิดจากการที่มีการประกอบกิจการเคาะพ่นสีรถยนต์ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหามลภาวะทั้งทางกลิ่นและเสียงอันเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญ ซึ่งศาลใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในการพิจารณา 4 ฉบับ ทั้งกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการทั่วไปและกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยศาลตั้งประเด็นการพิจารณาออกเป็น 2 ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในการออกใบอนุญาต โดยศาลเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้อำนวยการเขตลาดพร้าว) ออกใบอนุญาตเลขที่ ลพ. 108/2539 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2540 ให้นายชัยพฤกษ์ ติประจง ก่อสร้างอาคารซึ่งตั้งอยู่ที่ซอยสหกรณ์ 4 แม้จะเป็นการออกใบอนุญาตหลังจากที่มีการก่อสร้างเสร็จแล้ว เมื่อกฎหมายให้อำนาจในการกระทำได้ จึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม) ออกใบอนุญาต ที่ ป.(สค. 3)/0539/2541 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2541 ให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด นิว 83 เซอร์วิส ประกอบกิจการโรงงานซ่อมและพ่นสีรถยนต์ เป็น โรงงานจำพวกที่ 3 ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ.2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ลำดับที่ 95(1) ซึ่งข้อ 2 (2) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ห้ามตั้งโรงงานจำพวกที่ 3 ภายในระยะ 100 เมตร จากเขตติดต่อสาธารณสถาน ได้แก่ โรงเรียนหรือสถาบันการศึกษา เมื่อปรากฏว่าโรงงาน

ดังกล่าวตั้งห่างจากโรงเรียนฝึกอาชีพกรุงเทพมหานคร เป็นระยะทางประมาณ 85 – 86 เมตร จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลจึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาต ที่ป.(สค.3)/0539/2541 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2541 ที่ให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด นิว 83 เซอร์วิส ประกอบกิจการโรงงานซ่อมและพ่นสีรถยนต์

สำหรับประเด็นที่สอง เป็นกรณีเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ กล่าวคือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้อำนวยการเขตลาดพร้าว) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยโรงงานกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือไม่ โดยศาลพิจารณาจากกฎหมายสารบัญญัติ 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับย่อมมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และให้อำนาจแก่ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ในการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร อันเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ในการให้ปลัดกระทรวง หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย²¹ อนุญาตให้ตั้งโรงงาน โดยเฉพาะโรงงานประเภทที่อาจเกิดอันตรายจากการประกอบกิจการที่ต้องมีการควบคุมการจัดตั้งอย่างเคร่งครัด โดยศาลจะพิจารณาว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ คดีนี้ศาลเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้อำนวยการเขตลาดพร้าว) ไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดให้ต้องปฏิบัติ ปล่อยให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด นิว 83 เซอร์วิส ประกอบกิจการโรงงานซ่อมและพ่นสีรถยนต์ทำให้เกิดกลิ่นเหม็น ฝุ่นละออง และเสียงดัง โดยไม่ระงับเหตุร้ายใดๆแต่อย่างใดและไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดให้ต้องปฏิบัติโดยปล่อยให้นายชัยพฤกษ์ ดีประจง ดัดแปลงอาคารเลขที่ 12/55 ซอยสหกรณ์ 4 โดยไม่ได้รับอนุญาตแต่อย่างใด สำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยปล่อยให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด นิว 83 เซอร์วิส ประกอบกิจการโรงงานซ่อมและพ่นสีรถยนต์มีสภาพที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคลที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน โดยไม่สั่งให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด นิว 83 เซอร์วิส ระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไข หรือปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่อย่างใด จึงพิพากษายกฟ้องในประเด็นนี้

²¹ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535

คดีนี้มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับคำพิพากษาในเรื่องการละเลยต่อหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 กำหนดให้ต้องปฏิบัติ กล่าวคือ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากการประกอบกิจการเคาะฟันสิรยนต์ซึ่งตั้งอยู่ติดกับหมู่บ้านที่ผู้ฟ้องคดีอาศัยอยู่ การประกอบกิจการดังกล่าวทำให้เกิดเสียงดัง กลิ่นเหม็น และฝุ่นละออง ซึ่งศาลเห็นว่าเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ถือเป็นเหตุรำคาญตามมาตรา 25(4) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 โดยผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชน รวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ในการนี้ให้มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัด และควบคุมเหตุรำคาญต่าง ๆ ได้ ตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 และกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง ในกรณีไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวให้มีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก ตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 โดยศาลเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งได้รับการร้องเรียนจากผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับเหตุรำคาญ กรณีได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากเสียงดังที่เกิดจากการเคาะชิ้นส่วนตัวถังรถยนต์ กลิ่นเหม็นของทินเนอร์ที่ใช้ในการพ่นสี และฝุ่นละอองสีจากการประกอบกิจการซ่อมและพ่นสีรถยนต์ จำนวนทั้งสิ้น 6 ครั้ง เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2538 วันที่ 30 มกราคม 2539 วันที่ 11 มิถุนายน 2540 วันที่ 9 ธันวาคม 2540 วันที่ 5 มิถุนายน 2541 และวันที่ 30 มิถุนายน 2541 แล้วผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้แก้ไขความเดือดร้อนตามอำนาจหน้าที่ เช่น การดำเนินคดีอาญากับผู้ประกอบการในความผิดฐานประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือมีหนังสือที่ กท 9038/อม.6243 ลงวันที่ 7 สิงหาคม 2540 แจ้งให้ผู้ประกอบการหยุดประกอบกิจการจนกว่าจะได้รับอนุญาตและให้ปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับกลิ่นสีและเสียงตามที่สำนักอนามัยเสนอแนะ นอกจากนั้นเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2540 ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนว่า สถานประกอบการเคาะฟันสิรยนต์ก่อให้เกิดกลิ่นสารเคมีและเสียงดังจากเครื่องเจียรและขัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือที่ กท 9038/สล. 3205 ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2541 ออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการแก้ไขเหตุรำคาญในเรื่องกลิ่นและเสียง และหยุดประกอบกิจการไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับอนุญาตพร้อมทั้งได้ทำหนังสือขอความร่วมมือจากสำนักอนามัย ตรวจวัดกลิ่นและเสียง ทั้งภายในโรงงานและบ้านของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ในวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ต่อมา สำนักอนามัยได้มีหนังสือที่ กท 2003/2974 ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2541 แจ้งผลการตรวจสอบแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ว่า ความเข้มข้นของสารโทลูอินที่ตรวจพบบริเวณบ้านผู้ฟ้องคดีที่ 1 อยู่ในระดับที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อาศัยบริเวณโรงงาน และผู้ประกอบการได้เสริมกำแพงและผนังกันเสียงอีกชั้นหนึ่ง อีกทั้งผู้ประกอบการ โรงงานดังกล่าวต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขใบอนุญาตประกอบกิจการอันเป็นการค้าซึ่งเป็นที่รับเกี่ยวหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยต้องบำรุงรักษาระบบการกำจัดอากาศเสีย ตรวจสอบและรายงานสภาพอุปกรณ์ฟیلเตอร์กรอง

อากาศ พัดลมดูดอากาศ ปล่องระบายอากาศ สเปรย์มันน้ำ และเสียงดังจากการเคาะฟันสี ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทราบทุก 6 เดือน ศาลจึงถือว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดให้ต้องปฏิบัติ ปล่อยให้ห้องฟันส่วนจำกัด นิว 83 เซอร์วิส ประกอบกิจการโรงงานซ่อมและฟันสรีรยนต์ทำให้เกิดกลิ่นเหม็น ฝุ่นละออง และเสียงดัง โดยไม่ระงับเหตุรำคาญแต่อย่างใด

ในเรื่องดังกล่าวเห็นได้ว่า ความเดือดร้อนจากเหตุรำคาญอันเนื่องมาจากการเคาะฟันสรีรยนต์ ตั้งแต่วันที่ได้ร้องเรียนเมื่อปี 2538 ยังคงมีอยู่จนถึงวันที่ศาลมีคำพิพากษาไม่ว่าหน่วยงานทางปกครองหรือศาลก็ไม่สามารถเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอยู่ทุกวัน นอกจากนั้นปัญหาเกี่ยวกับกลิ่น ระดับความเข้มข้นของสาร โทลูอินที่ตรวจพบบริเวณบ้านผู้ฟ้องคดีที่ 1 อยู่ในระดับที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อาศัยบริเวณโรงงาน มิได้ถือเกณฑ์ของประชาชนหรือชุมชนทั่วไปที่จะพักอาศัยอยู่ได้ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองให้ประชาชน(ชุมชน กลุ่มผู้ประกอบการ และกลุ่มคนงาน/ ผู้ปฏิบัติงาน)ได้อยู่ใน “สภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพ” ซึ่งก็คือ สภาวะที่สมดุลย์ขององค์ประกอบ 3 ประการ คือ สิ่งแวดล้อม(Environment) พฤติกรรม (Behavior) และสิ่งที่ทำให้เกิดโรค (Agent) ไม่ว่าจะเป็นเชื้อจุลินทรีย์หรือสารเคมีเป็นพิษ²² สำหรับปัญหาเกี่ยวกับเสียงดังแม้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 จะมีได้กำหนดเกณฑ์ความดังของเสียงไว้ แต่ในมาตรา 25(4) ก็ระบุว่าหากการกระทำใดๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น เสียง ฯลฯ จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพก็ถือเป็นเหตุรำคาญแล้ว

3. คดีเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

คดีที่ได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองที่เกี่ยวกับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม อาจแบ่งเป็นคดีที่ฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดย ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น คดีที่ฟ้องกรมเจ้าท่า กรณีออกใบอนุญาตเลขที่ 32/2545 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2545 ให้การนิคมอุตสาหกรรมกระทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำโดยการถมทะเลโครงการท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุดระยะที่ 2 อำเภอเมือง จังหวัดระยอง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย²³ หรือคดีที่ฟ้องสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กับพวกรวม 9 คน กรณีที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงการ

²² ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย, คู่มือ(เล่ม 1) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข,2541) , หน้า 30.

²³ คดีหมายเลขดำศาลปกครองกลางที่ 145/2545

อุตสาหกรรมไม่ให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขข้อความในมาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม²⁴ หรือกรณีฟ้องว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการไม่พิจารณารายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการก่อสร้างโรงแรมไบฮกสกาย²⁵ หรือคดีที่ฟ้องอุตสาหกรรมจังหวัดสระบุรี กรณีออกใบอนุญาตให้บริษัทเอกชนทำธุรกิจฝังกลุมกากอุตสาหกรรมที่ไม่ใช้แล้วโดยมิชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากบริษัทยังไม่ได้จัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม²⁶ และคดีที่ฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เช่น คดีที่ฟ้องปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมและอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม กรณีไม่พิจารณาคำขออนุญาตประกอบกิจการ โรงงานไฟฟ้า ฉบับลงวันที่ 15 มกราคม 2541 ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามอำนาจหน้าที่²⁷ หรือคดีที่ฟ้องสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กับพวกรวม 2 คน กรณีคณะกรรมการผู้ชำนาญการมีมติไม่เห็นชอบรายการการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการแปรสภาพคอนกรีตเสทและน้ำมันดิบ²⁸

ดังกล่าวมาในบทที่ 3 แล้วว่าวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองมีลักษณะคล้ายกับวิธีพิจารณาคำร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ในการออกใบอนุญาตกระทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการถมทะเลตามโครงการสร้างท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะที่ 2 และระยะที่ 3 ซึ่งการอนุญาตให้กระทำการดังกล่าวได้จะต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม²⁹ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

พัน โท กมล ประจวบเหมาะ กับผู้ร่วมร้องทุกข์อื่น ได้ยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กรณีการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ถมทะเลตามโครงการสร้างท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะที่ 2 และระยะที่ 3 โดยที่ยังไม่ได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่าตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย และเป็นการถมทะเลบังหน้าที่ดินของผู้ร้องทุกข์ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศน์วิทยาและสิ่งแวดล้อม เป็นเหตุให้ชายฝั่งทะเลบริเวณหาดทรายทอง หาดแสงจันทร์ ถูกกัดเซาะเสียหาย และขอให้มีการหยุดการถมทะเลไว้ก่อน

²⁴ คดีหมายเลขดำศาลปกครองกลางที่ 1575/2545

²⁵ คดีหมายเลขดำศาลปกครองกลางที่ 611/2546

²⁶ คดีหมายเลขดำศาลปกครองกลางที่ 1775/2546

²⁷ คดีหมายเลขดำศาลปกครองกลางที่ 706/2545

²⁸ คดีหมายเลขดำศาลปกครองกลางที่ 2132/2545

²⁹ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 108 /2542

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 5) ได้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์นี้ประกอบ คำชี้แจงและเอกสารหลักฐานของ กนอ. กรมเจ้าท่า และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมแล้ว เห็นว่า เรื่องร้องทุกข์นี้มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า กรมเจ้าท่าละเลยต่อหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ การเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ที่ไม่สั่งให้ กนอ. หยุดการถมทะเลตาม โครงการสร้าง ทำเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะที่ 2 และระยะที่ 3 โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาแล้วเห็นว่า การถมทะเลตามโครงการ สร้างทำเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุดเป็นการทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำของ ทะเลภายในน่านน้ำไทยอย่างหนึ่ง จึงต้องได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่าก่อน สำหรับข้อกล่าวอ้างของ ผู้ร้องทุกข์ ที่ว่า

(1) กนอ. ได้ดำเนินการโครงการสร้างทำเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะที่ 2 และระยะที่ 3 ในลักษณะเป็นการถมทะเลโดยการก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำขนานกับชายฝั่ง โดยมีได้รับความยินยอมจากผู้ร้องทุกข์ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินชายฝั่งทะเล อันเป็นการฝ่าฝืนข้อ 2(2) ประกอบกับ ข้อ 3 และข้อ 4(1) ง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการ เดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่า การถม ทะเลตามโครงการก่อสร้างทำเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะที่ 2 และระยะที่ 3 เป็นการถมทะเล ต่อจากโครงการระยะที่ 1 มิใช่เป็นการถมทะเลหรือทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำจากที่ดินบนชายฝั่งทะเลออก ไป ผู้ขออนุญาตถมทะเลซึ่งได้แก่ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) จึงไม่ต้องขอ ความยินยอมจากผู้ร้องทุกข์ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินมีโฉนดบริเวณชายฝั่งหาดทรายทองแต่ประการใด

(2) การดำเนินการของ กนอ. ดังกล่าว เป็นการถมทะเลบังหน้าที่ดินของผู้ร้องทุกข์ ซึ่งมีสิทธิสงวนไว้มิให้ผู้อื่นทำการก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ตามข้อ 9 ของระเบียบกรมเจ้าท่า ว่าด้วย การรักษาแนวฝั่งน่านน้ำไทย พ.ศ. 2526 นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่า นอกจากอำนาจ แห่งกรรมสิทธิ์ในแดนกรรมสิทธิ์ที่เจ้าของที่ดินมีอยู่ตามมาตรา 1336 และมาตรา 1335 แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว เจ้าของซึ่งเป็นผู้ครอบครองที่ดินนั้น ย่อมมีสิทธิที่จะปลดเปลื้องการ ครอบกวนในการครอบครองทรัพย์สิน ทั้งนี้ ตามมาตรา 1374 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ พณิชย์ แต่เมื่อพิจารณาถึงตำแหน่งที่มีการถมทะเลตามโครงการฯ ระยะที่ 2 และระยะที่ 3 จะอยู่ ห่างจากชายฝั่งทะเลประมาณ 1 กิโลเมตร การบังหน้าที่ดินเพื่อการออกสู่ทะเลที่จะถือครอบกวนการ ครอบครองจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้

ส่วนข้อที่ผู้ร้องทุกข์อ้างว่า ตามข้อ 9 ของระเบียบกรมเจ้าท่า ว่าด้วยการรักษาแนว ฝั่งน่านน้ำไทย พ.ศ. 2526 ให้อำนาจแก่ผู้ร้องทุกข์ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินบนฝั่งในการสงวนสิทธิไว้ ไม่ให้ผู้อื่นทำการก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำบริเวณชายฝั่งที่ติดต่อกับเขตที่ดินของตน (และอยู่ต่ำกว่า เขตแนวฝั่งของน่านน้ำลงมา) ซึ่งเป็นบริเวณหน้าแนวเขตที่ดินของตน โดยถือเอาเส้นจากกับแนว

ฝั่งผ่านจุดสุดปลายเขตที่ดินแนวฝั่งลงมานำน้ำ ซึ่งผู้ร้องทุกข์ประสงค์จะสงวนลงไปทะเลใน ระยะที่จะใช้งานและหาผลประโยชน์ นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาข้อ 9 ประกอบ กับข้อ 5 ของระเบียบดังกล่าวและกฎหมายระหว่างประเทศแล้วเห็นว่า เจ้าของที่ดินที่มีแนวเขตที่ดิน ติดต่อกับชายฝั่งทะเลจะสงวนสิทธิได้ก็เฉพาะบริเวณที่ดินชายฝั่งทะเลหน้าแนวเขตที่ดินเป็นแนว เส้นฉากกับแนวเขตที่ดินระหว่างแนวฝั่งทะเลที่น้ำทะเลขึ้นสูงสุดกับแนวฝั่งทะเลที่น้ำทะเลลดต่ำสุด เท่านั้น มิได้หมายความว่า จะลากเส้นตั้งฉากจากแนวเขตที่ดินลงไปทะเล โดยไม่มีสิ้นสุดหรือ แล้วแต่ใจของเจ้าของที่ดินที่มีแนวเขตติดต่อกับชายฝั่ง และ โดยที่น้ำนั้นตั้งแต่น้ำตื้นระดับ สูงสุดของน้ำในคราวน้ำเกิดธรรมดาท่วมถึงเป็นต้นไป เป็นทางสาธารณะและเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304(2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การสงวนสิทธิตามข้อ 9 ของระเบียบฯ จึงมีความหมายเพียงแต่ว่า เจ้าของที่ดินมีสิทธิที่จะห้ามไม่ให้ ผู้อื่นทำการก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใดบังหน้าที่ดินของตนเป็นการรบกวนการครอบครองตามมาตรา 1376 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวข้างต้นเท่านั้น เพราะผู้ร้องทุกข์ไม่ใช่เจ้าของ ชายฝั่งหรือเจ้าของที่ดินบริเวณน้ำในไทยที่จะห้ามหรือสงวนสิทธิเพื่อประโยชน์แก่ตนเพียงผู้เดียว ได้ แต่เป็นที่สาธารณะที่ประชาชนใช้ร่วมกัน เพียงแต่การใช้ประโยชน์เพื่อส่วนรวมต้องไม่รบกวน การครอบครองของเจ้าของที่ดินที่มีแนวเขตติดต่อกับน้ำนั้น ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องทุกข์ข้างต้นจึง ไม่อาจรับฟังได้

(3) กนอ. ดำเนินการถมทะเลโดยการก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำในลักษณะที่มี โครงสร้างเป็นแท่งตัน ทำให้ทิศทางการไหลของกระแสน้ำเปลี่ยนแปลงก่อให้เกิดผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศน์วิทยาในบริเวณชายฝั่งทะเล จึงเป็นการฝ่าฝืนข้อ 4(1)(ก) นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามข้อ 7(1) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537)ฯ กรมเจ้าท่าจะพิจารณาอนุญาตให้มีการทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำต้องไม่เป็นอันตรายต่อการ เดินเรือหรือทำให้ทางน้ำเปลี่ยนแปลงไป หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และตามข้อ 2(6) ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวยังได้กำหนดให้ผู้ขออนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำลำน้ำต้อง ทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และตามข้อ 9 ของกฎกระทรวงดังกล่าวยังได้ให้อำนาจเจ้าท่า กำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตได้ตามที่เห็นว่าเหมาะสมและจำเป็นเพื่อป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประกอบกับประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่ ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยประกาศฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ลงวันที่ 9 กันยายน 2535 และประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการ

จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535) ลงวันที่ 9 กันยายน 2535 ก็ได้กำหนดให้การถมทะเลทุกขนาดเป็นโครงการหรือกิจการที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในขั้นตอนขออนุญาตดำเนินการ และตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้กำหนดให้บุคคลผู้ขออนุญาตเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายนั้น (กรมเจ้าท่า) และต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการ โดยให้เจ้าหน้าที่ที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายรอการสั่งอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะทราบผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ดังนั้น หากแบบการก่อสร้างและการก่อสร้างก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่กนอ. ไม่มีมาตรการป้องกันแก้ไข กรมเจ้าท่าก็ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตเพื่อป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและอนุญาตให้ กนอ. ถมทะเลตามโครงการสร้างท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุดฯ ตามข้อ 7 และข้อ 9 ของกฎกระทรวงดังกล่าวได้ หากมีการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยถูกต้องและได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายนั้นแล้ว การที่เจ้าท่าไม่อนุญาตให้ กนอ. ดำเนินการถมทะเลตามโครงการสร้างท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุดฯ ย่อมเป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้อง

การที่ กนอ. กล่าวอ้างว่า เมื่อคณะกรรมการนโยบายสิ่งแวดล้อมล้าล่าंनाได้มีมติให้กรมเจ้าท่าอนุญาตให้ กนอ. สร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำโดยเพียงแต่ให้นำเงื่อนไขที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมมาแนบท้ายใบอนุญาต และเห็นว่าเป็นการได้รับอนุญาตโดยปริยายนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่า เป็นการเข้าใจที่ไม่ถูกต้องของ กนอ. เนื่องจาก กนอ. ก็ทราบมาโดยตลอดว่าตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุญาตได้แก่อธิบดีกรมเจ้าท่า โดยเฉพาะ กนอ. ก็ทราบว่าตนเองยังขาดส่งเอกสารและข้อมูลอีกหลายประการโดยข้อเท็จจริงปรากฏว่า กนอ. ได้มีการนำเสนอข้อมูลเพิ่มเติมและตอบข้อซักถามของกรมเจ้าท่าเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2539 แต่กรมเจ้าท่าได้พิจารณาข้อมูลดังกล่าวแล้วเห็นว่ายังไม่ครบถ้วนในวันที่ 10 มกราคม 2540 กรมเจ้าท่าจึงขอให้ กนอ. ส่งข้อมูลเพิ่มเติม ซึ่ง กนอ. ได้มีหนังสือที่ ออก 08083/569 ลงวันที่ 28 มกราคม 2540 ส่งข้อมูลเพิ่มเติมแต่กรมเจ้าท่าได้พิจารณาแล้วเห็นว่าข้อมูลที่ กนอ. จัดส่งให้ยังขาดความชัดเจนในเอกสารแนบตามระเบียบทางราชการ ได้แก่ แบบพิมพ์เขียวของการถมทะเล ข้อมูลการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางน้ำ รูปแบบการคำนวณเกี่ยวกับระบบบำบัดน้ำเสีย รายละเอียดวิธีการถมทะเลและขุดลอก ข้อมูลสมุทรศาสตร์ที่นำมาเสนอเป็นข้อมูลเก่าที่มีขอบเขตการศึกษากว้างของ JICA 1983 เป็นต้น ซึ่งกรมเจ้าท่าเห็นว่า ไม่มีมาตรการที่แน่ชัดในการป้องกันแก้ไขปัญหาการกัดเซาะและทับถมชายหาด การจะแก้ไขปัญหามือปัญหาเกิดขึ้นแล้วจะเป็นแนวทางที่ไม่เหมาะสม และ กนอ. ไม่ได้แจ้งตอบกรมเจ้าท่าในการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ชุมชนหาดทรายทอง ซึ่ง กนอ. ก็ได้ยอมรับข้อเท็จจริงดังกล่าวในคราวประชุม

คณะกรรมการนโยบายสิ่งล่องล้าลำน้ําเมื่อวันพุธที่ 9 เมษายน 2540 และรับที่จะจัดส่งรายงานข้อมูลเพิ่มเติมตามที่เจ้าท่าต้องการ แต่ กนอ.ก็ไม่ได้ดำเนินการดังกล่าวแต่ประการใดข้อกล่าวอ้างของ กนอ. จึงไม่อาจรับฟังได้

สำหรับข้อเร่งรัดในการดำเนินการ โครงการก่อสร้างท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะที่ 2 ที่ กนอ. เห็นว่าคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้ กนอ. ดำเนินการ และเป็นโครงการที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีที่อนุมัติโครงการก่อสร้างท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะที่ 2 และระยะที่ 3 ก็เป็นเพียงการ เห็นชอบในหลักการเกี่ยวกับโครงการฯ เท่านั้น การดำเนินการยังคงต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับความเห็นชอบตามโครงการ มิใช่เป็นเรื่องการปฏิบัติตามกฎหมาย อีกทั้ง กนอ. ก็ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินโครงการฯ ระยะที่ 2 และระยะที่ 3 ตั้งแต่วันที่ 19 ธันวาคม 2535 และวันที่ 5 มีนาคม 2539 ตามลำดับ จึงมีเวลาที่จะจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแต่เนิ่น ๆ แต่ก็หาได้เตรียมการให้พร้อมเป็นการล่วงหน้าไม่

กฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ข้อ 2(3) และ(6) กำหนดให้ผู้ประสงค์จะขออนุญาตทำสิ่งล่องล้าลำน้ําต้องแนบแบบแปลนและรายการละเอียดของสิ่งล่องล้า ลำน้ํา และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เมื่อ กนอ. ยังไม่ได้จัดส่งข้อมูลเพิ่มเติมที่ตกลงไว้ในคราวการประชุมคณะกรรมการนโยบายสิ่งล่องล้าลำน้ําให้ถูกต้องครบถ้วน กรมเจ้าท่าก็ไม่สามารถที่จะอนุญาตให้ กนอ. ทำสิ่งล่องล้าลำน้ํา การถมทะเลของ กนอ. ดังกล่าว จึงเป็นการกระทำผิดตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ําไทย พระพุทธศักราช 2456 ที่ทำสิ่งล่องล้าลำน้ําโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ซึ่งมาตรา 118 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือตามมาตรา 58 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าท่าในการมีหนังสือสั่งให้ กนอ. รื้อถอนการถมทะเลได้ การที่เจ้าท่าไม่มีคำสั่งให้ กนอ. หยุดการถมทะเลจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 19 (1)(2)(ก) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

นอกจากนั้น เมื่อที่ดินใต้ทะเลและทะเลเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาตรา 1304(2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่อาจนำไปใช้เพื่อการอื่นใดได้ เว้นแต่เป็นการใช้ชั่วคราวและต้องไม่ทำลายวัตถุประสงค์หรือสภาพของการใช้ร่วมกัน การถมทะเลย่อมไม่มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะทางกฎหมายของทะเลที่ถูกถมแต่อย่างใด เนื่องจากทะเลที่ถูกถมยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ต่อไปเช่นเดิม การจะใช้ประโยชน์เพื่อการอื่นเป็นการถาวรหรือ โอน ไปยังบุคคลใดจึงกระทำมิได้

เว้นแต่จะมีการถอนสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน นั้นเสียก่อนตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า กนอ. ได้ดำเนินการถมทะเลเพื่อถือสิทธิครอบครองเป็นของตนและนำไปบุคคลอื่นไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจใช้ประโยชน์เป็นการส่วนตนอีกทอดหนึ่ง และมีลักษณะเป็นการถาวรโดยยังไม่ได้มีการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน กรณีจึงเป็นการขัดต่อมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีกด้วย

ทะเลเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในธรรมชาติทางทะเลซึ่งมีอยู่จำกัดและเป็นปัจจัยหนึ่งในกระบวนการผลิตและการสร้างรายได้ จะต้องมีการใช้ทรัพยากรให้เกิดความเป็นธรรมและเกิดประโยชน์สูงสุด หากบุคคลสามารถร่วมกันใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ผลประโยชน์ก็จะตกแก่สังคมและประชาชนในสังคม ดังนั้น ในเรื่องร้องทุกข์นี้หากการใช้และถมทะเลของ กนอ. มีการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างสมบูรณ์ มีการดำเนินการตามมาตรการป้องกันและการแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง ผลดีก็จะเกิดแก่ทุกฝ่าย แต่เมื่อข้อเท็จจริงจากการพิจารณาข้างต้น ได้ความชัดเจนแล้วว่า การใช้ทะเลโดยการถมทะเลเพื่อก่อสร้างท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะที่ 2 และระยะที่ 3 ไม่ได้มีการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และยังไม่ได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า อีกทั้งระหว่างการก่อสร้างก็ไม่ได้มีการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง การถมทะเลตามโครงการสร้างท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุดฯ ของ กนอ. แม้จะก่อให้เกิดผลดี ในขณะเดียวกันก็ขาดการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ถูกต้องและต่อเนื่อง โดยการกระทำดังกล่าวย่อมกระทบสิทธิหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อที่ดินบริเวณชายฝั่งทะเลของเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุดฯ โดยการถมทะเลนั้น ทำให้ระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อมเสียหายเกิดมลภาวะในด้านต่างๆ กระทบต่อการใช้ทรัพยากรทางทะเลอันเป็นประโยชน์สาธารณะ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก็ให้ความสำคัญแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งแม้โครงการสร้างท่าเรืออุตสาหกรรมจะมีประโยชน์ต่อส่วนรวม ก็จะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมถ้าหลีกเลี่ยงได้ หรือต้องหาทางป้องกันแก้ไขติดตามตรวจสอบตลอดเวลา โดยเรื่องการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้ถูกกำหนดเป็นเงื่อนไขของเจ้าท่าที่กำหนดให้บุคคลทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอีกด้วย

ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงวินิจฉัยเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการให้กรมเจ้าท่าสั่งการให้ กนอ.หยุดการถมทะเลตามโครงการสร้างท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะที่ 2 และระยะที่ 3 ไว้เป็นการชั่วคราวก่อนจนกว่าจะได้มีการอนุญาตทำสิ่งล่วงล้ำ

ลำน้ำให้ถูกต้องตามที่กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้ ในเรื่องดังกล่าวเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา(นายอัคราท จูพรัตน์) มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า โดยที่โครงการสร้างท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุดเป็น โครงการตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทุกแห่งจำเป็นต้องเร่งรัดปฏิบัติหน้าที่ในส่วนที่หน่วยงานนั้นรับผิดชอบตามกฎหมายให้ครบถ้วนโดยเร็ว เพื่อให้การพัฒนาประเทศตามความรับผิดชอบของรัฐบาลบรรลุผลสำเร็จ แต่ในขณะเดียวกันการเร่งรัดปฏิบัติดังกล่าวนั้นหมายถึงการทำหน้าที่โดยสมบูรณ์ที่ถูกต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวมซึ่งเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลด้วยเช่นเดียวกัน หน่วยงานที่รับผิดชอบจึงไม่อาจอ้างความเร่งด่วนของโครงการมาเป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่คำนึงถึงผลกระทบในด้านต่าง ๆ ที่อาจมีขึ้นในการดำเนินการได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการถมทะเลเพื่อก่อสร้างท่าเรืออุตสาหกรรมนั้นเป็นการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อมโดยตรง ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย และกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ให้ความสำคัญที่จะต้องมีการกำหนดมาตรการป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสียก่อนที่จะเริ่มดำเนินการ เพราะหากเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในภายหลังย่อมจะเกิดความเสียหายต่อประชาชนเป็นส่วนรวมและยกต่อการแก้ไข ในการดำเนินการเรื่องนี้ กนอ.ในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบการก่อสร้างและกรมเจ้าท่าในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบการดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งต่างเป็นหน่วยงานของรัฐด้วยกันจึงมีหน้าที่ต้องประสานงานกันตั้งแต่ต้นเพื่อดำเนินการให้โครงการดังกล่าวบรรลุผลโดยเร็ว และมีการดำเนินการตามกฎหมายให้ครบถ้วนสมบูรณ์ แต่ปรากฏว่าทั้งสองหน่วยงานได้ละเลยไม่ดำเนินการและปล่อยให้มีการถมทะเลโดยฝ่าฝืนกฎหมายจนเกิดปัญหาการร้องเรียนของประชาชน อันเป็นเหตุทำให้โครงการต้องล่าช้าออกไป รวมทั้งทำให้เป็นภาระของรัฐบาลที่จะต้องติดตามแก้ไขปัญหาให้ยุติต่อไปด้วย ด้วยเหตุนี้ เลขาธิการฯจึงขอประทานเสนอความเห็นว่าการแก้ไขปัญหาเรื่องนี้ นอกเหนือจากกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้เสนอความเห็นระงับการถมทะเลไว้ชั่วคราว ซึ่งเป็นการสั่งการตามกฎหมายเพื่อมิให้มีการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมายอีกต่อไป และยับยั้งการก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมิให้เป็นปัญหามากยิ่งขึ้น แต่มาตรการดังกล่าวมีผลเป็นเพียงการหยุดชั่วคราวจนกว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการให้ครบถ้วนตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วจากการปล่อยให้มีการละเลยต่อกฎหมายจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขด้วย และเมื่อ กนอ.กับกรมเจ้าท่าเป็นสองหน่วยงานที่ทำให้เกิดปัญหาการร้องเรียนในเรื่องนี้ จึงสมควรที่จะได้พิจารณาสั่งการให้ กนอ.และกรมเจ้าท่า ร่วมกันรับผิดชอบในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อประชาชน และแก้ไขปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นทั้งในขณะนี้และในอนาคตอันเกิดจากการถมทะเลที่กระทำไปก่อนได้รับอนุญาตอีกด้วย ต่อมานายกรัฐมนตรีนครีได้มีคำสั่งให้ดำเนินการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และข้อสังเกตของเลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา นอกจากนั้นยังให้ถือเอาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และข้อสังเกตของเลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาถือเป็นหลักการที่สำคัญในการป้องกันเป็นการทั่วไปด้วย

3.1 ข้อเท็จจริงและคำพิพากษาในคดี สำหรับคำพิพากษาของศาลปกครองกลางเกี่ยวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม) ออกใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงงาน ไฟฟ้าตั้งอยู่ที่ ตำบลบ่อนอก อำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์ ของผู้ฟ้องคดีล่าช้าโดยขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติหน้าที่พิจารณาคำขออนุญาตประกอบกิจการ โรงงานของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จโดยเร็ว³⁰

คดีดังกล่าวศาลกำหนดประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมและอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ ศาลได้พิจารณาข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตประกอบกิจการ โรงงาน ชื่อ “โรงไฟฟ้าบ่อนอก” เพื่อประกอบกิจการผลิตกระแสไฟฟ้าต่อผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์และสำนักงานอุตสาหกรรมเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2541 โรงไฟฟ้างดังกล่าวเป็นโรงไฟฟ้าที่ใช้พลังความร้อนจากถ่านหิน จึงเป็นโรงไฟฟ้าพลังความร้อนตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2535 และบัญชีท้ายประกาศดังกล่าวลำดับที่ 9 ซึ่งจะต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 46 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งมาตรา 48 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต้องรอการตั้งอนุญาตโรงไฟฟ้าของผู้ฟ้องคดีไว้จนกว่าจะทราบผลการพิจารณารายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ซึ่งกำหนดเวลาที่ต้องรอนี้ ข้อ 7 วรรคสอง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2535) ข้างต้นไม่ให้รวมระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต้องได้รับความเห็นชอบ อนุญาต หรืออนุมัติจากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเข้าไปในระยะเวลาการพิจารณาอนุญาตตามข้อ 7 วรรคหนึ่ง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2535) ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้จัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ตามสำเนาหนังสือ ที่ Ref. No. 43/0839 ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2539 , ที่ 10/1239 ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2539 และ ที่ 33/0440 ลงวันที่ 4 เมษายน 2540 อันเป็นการปฏิบัติตามมาตรา 48 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านอุตสาหกรรมได้มี

³⁰ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1751 / 2546

มติเห็นชอบในคราวประชุมครั้งที่ 12/2540 เมื่อวันที่ 13 เมษายน 2540 และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้มีหนังสือ ที่ วว 0804/7323 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2540 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทราบก่อนวันที่ผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงงานแล้ว ฉะนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้รับมอบอำนาจการอนุญาตให้ประกอบกิจการ โรงไฟฟ้า ตามคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 277/2540 เรื่อง มอบหมายให้ข้าราชการกรมโรงงานอุตสาหกรรมมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. 2535 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2540 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบ กิจการ โรงงานให้ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงต้องพิจารณาภายในกำหนดเวลาห้าสิบวันตามที่ กำหนดไว้ในข้อ 7 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. 2535 อีกทั้งปรากฏข้อเท็จจริงตามข้อ 7 วรรคสอง ของกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2535) ชำรงต้นว่า มีการยื่นคำขอตังการให้ผู้ฟ้องคดีไปดำเนินการให้ผู้ต้องสมบูรณ์หรือต้องรอรับความ เห็นชอบ อนุญาต หรืออนุมัติจากหน่วยงานอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ก็ มิได้พิจารณาคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงงานของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในห้าสิบวัน คือ ภายในวันที่ 20 ตุลาคม 2541 จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร โดยได้ปล่อยให้เวลาล่วง เลยไปจนถึงวันที่ 28 ตุลาคม 2541 กำนันตำบลบ่อนอกของผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่าประชาชนตำบล บ่อนอกได้คัดค้าน และโครงการ โรงไฟฟ้าดังกล่าวมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง อีกทั้งผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของโครงการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายก่อนเสนอโครงการผ่าน คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม จนกระทั่งต้องมีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธี ประชาพิจารณ์ในวันที่ 11 – 12 กันยายน 2542 หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงได้ชะลอการพิจารณา ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อรอผลการทำประชาพิจารณ์ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2542 ต่อมาเมื่อมีการทำประชาพิจารณ์และคณะรัฐมนตรีได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2543 รับทราบผลการจัดทำประชาพิจารณ์โครงการ โรงไฟฟ้าบ่อนอกของคณะกรรมการ ประชาพิจารณ์แล้ว โดยคณะรัฐมนตรีมิได้มีมติให้ชะลอโครงการ โรงไฟฟ้าบ่อนอกของผู้ฟ้องคดี แต่ มีมติให้คงนโยบายให้เอกชนลงทุนและการรับซื้อไฟฟ้าจากภาคเอกชนตามข้อผูกพันเดิม รวมทั้ง การกระจายประเภทของพลังงานเพื่อผลิตไฟฟ้าและการใช้พลังงานถ่านหิน และเพื่อเป็นการสร้าง ความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ให้ดีขึ้นจึงให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ ดังกล่าว โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการควรประกอบด้วยผู้แทนสามฝ่าย คือ ผู้แทนส่วนราชการที่ เกี่ยวข้อง ผู้แทนของประชาชนในพื้นที่และผู้แทนบริษัท ผู้ประกอบการ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงมี หนังสือ ที่ ออ 0411/(ส.5) 9960 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2543 แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าความเข้าใจในมติคณะ รัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2543 ของผู้ฟ้องคดีกับองค์การบริหารส่วนตำบลมีความแตกต่างกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงงานจำเป็นต้องพิจารณาให้รอบคอบว่า ความหมายที่ถูกต้องตามมติคณะรัฐมนตรีนั้นเป็น อย่างไร โดยจะต้องหารือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาอนุญาตต่อไป แต่

ข้อเท็จจริงก็ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้หารือไปยังส่วนราชการตามที่ได้กล่าวอ้างไว้ในหนังสือข้างต้น แม้ต่อมาภายหลังจะมีเหตุการณ์ที่ประชาชนในพื้นที่ที่จะสร้างโรงงานไฟฟ้าของผู้ฟ้องคดีชุมชนคัดค้านที่บริเวณหน้าศาลากลางจังหวัดประจวบคีรีขันธ์และได้ปราศรัยโจมตีโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าของผู้ฟ้องคดีที่ดี การที่นายกรัฐมนตรีได้เสนอเรื่องการพิจารณาตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการวางท่อส่งก๊าซและสถานีแยกก๊าซไทย – มาเลเซีย โครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอกและโครงการโรงไฟฟ้าบ้านหินกรูด ว่าการพิจารณาตัดสินใจโครงการดังกล่าววิธีที่ดีที่สุดควรตั้งสมมติฐานเบื้องต้นไว้ก่อนว่าโครงการดังกล่าวไม่สมควรดำเนินการก็ดี และแม้ว่านายกรัฐมนตรีจะมีคำสั่งเรื่องการพิจารณาตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการท่อส่งก๊าซและสถานีแยกก๊าซไทย – มาเลเซีย โครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอก และโครงการโรงไฟฟ้าบ้านหินกรูด รวมสามโครงการ (ฉบับที่ 2) เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2545 ว่าในส่วนโครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอกและโครงการโรงไฟฟ้าบ้านหินกรูดรัฐบาลได้ตรวจสอบตัวเลขประมาณการใช้ไฟฟ้าปัจจุบันและอนาคตเปรียบเทียบกับปริมาณไฟฟ้าที่มีอยู่และกำลังผลิตที่อยู่ระหว่างการก่อสร้างแล้วยังมีปริมาณไฟฟ้าเพียงพออย่างน้อยถึงปี พ.ศ. 2550 ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงอนุญาตให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นคู่สัญญากับเอกชนสามารถรับหรือกับคู่สัญญาได้เพื่อร่วมกันคลี่คลายปัญหาทุก ๆ ด้านต่อไป และโดยที่ปรากฏว่าโครงการโรงไฟฟ้าทั้งสองโครงการดังกล่าวนอกจากจะมีข้อคัดค้านจากรายการเกี่ยวกับความจำเป็นและความเหมาะสมของโครงการแล้วยังมีข้อสงสัยและการเรียกร้องให้ตรวจสอบความโปร่งใสตลอดจนเงื่อนไขในการทำสัญญาและการบริหารสัญญาซึ่งมีการแก้ไขสัญญาถึงเจ็ดครั้ง ทั้งนี้ รัฐบาลจะได้พิจารณาคำเนินการตรวจสอบด้วยความเป็นธรรมต่อไปก็ดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ก็ยังคงมีหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผู้ฟ้องคดีตามบทกฎหมายและคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมดังที่ได้วินิจฉัยมาข้างต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะอ้างเอาเหตุการณ์ต่าง ๆ ข้างต้นมาเป็นเหตุที่จะไม่พิจารณาคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานของผู้ฟ้องคดีหาได้ไม่ เพราะหาได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ดังกล่าวไม่ จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายด้วยการพิจารณาคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานของผู้ฟ้องคดีฉบับลงวันที่ 15 มกราคม 2541 ให้แล้วเสร็จ และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้ยกฟ้อง

3.2 บทวิเคราะห์ สำหรับ “การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม” (Environmental Impact Assessment : EIA) หมายถึง การประเมินผลกระทบอันอาจเกิดจากโครงการขนาดใหญ่ ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ได้สร้างขึ้น การประเมินจะต้องทำโดยมีการปรึกษาหารือและเข้าร่วมกัน ซึ่งผลจากการประเมินดังกล่าวจะต้องนำมาใช้ประกอบการพิจารณาก่อนที่จะมีการตัดสินใจว่า โครงการที่เสนอมายกให้ดำเนินการไป

ได้หรือไม่”³¹ ซึ่งการวางมาตรการป้องกันล่วงหน้าก่อนที่จะมีก่อสร้างหรือดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยการทำให้มีการระบุถึงมาตรการลดผลกระทบ (mitigation) และมาตรการติดตามตรวจสอบ (Monitoring System)³² ซึ่งตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 กำหนดให้โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 46 เป็นโครงการหรือกิจการซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมายก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการให้บุคคลผู้ขออนุญาตเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายนั้น และต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายรอการสั่งอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการไว้ก่อนจนกว่าจะทราบผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งสรุปสาระสำคัญของการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ดังนี้

3.2.1 โครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 46 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม(ปัจจุบันเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา 47 มาตรา 48 และมาตรา 49 ซึ่งรัฐมนตรีฯ ได้มีประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จำนวน 3 ฉบับ คือ ประกาศ ฉบับที่ 1 ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2535³³ กำหนดไว้ 11 โครงการ ประกาศ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535) ลงวันที่ 9 กันยายน 2535³⁴ เป็นการกำหนดเพิ่มเติมจำนวน 8 โครงการ และประกาศ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2539) ลงวันที่ 22 มกราคม 2539 เป็นการแก้ไข และกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์

³¹ ประพนธ์ กล้ายสุบรรณ, “การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessraent),” วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม 1, (ศูนย์กฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มกราคม 2538), หน้า 48.

³² สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน้า 263.

³³ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 130 วันที่ 8 ตุลาคม 2535

³⁴ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 136 วันที่ 22 ตุลาคม 2535

ผลกระทบสิ่งแวดล้อม อีก 3 โครงการ ดังนั้น โครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายดังกล่าวมีจำนวนทั้งสิ้น 22 โครงการ/กิจการ ดังนี้

ตารางที่ 1 โครงการหรือกิจการที่ต้องการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จำนวน 22 โครงการ

| ที่ | โครงการหรือกิจการ | ขนาด |
|-----|---|--|
| 1. | เขื่อนเก็บกักน้ำหรืออ่างเก็บน้ำ | ที่มีปริมาตรเก็บกักน้ำตั้งแต่ 100,000,000 ลบ.ม. ขึ้นไป หรือมีพื้นที่เก็บกักน้ำตั้งแต่ 15 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป |
| 2. | การชลประทาน | ที่มีพื้นที่การชลประทานตั้งแต่ 80,000 ไร่ขึ้นไป |
| 3. | สนามบินพาณิชย์ | ทุกขนาด |
| 4. | ระบบทางพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการทางพิเศษหรือโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับการทางพิเศษหรือระบบขนส่งมวลชนที่ใช้ราง | ทุกขนาด |
| 5. | การทำเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยแร่ | ทุกขนาด |
| 6. | นิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยนิคมอุตสาหกรรมหรือโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับนิคมอุตสาหกรรม | ทุกขนาด |
| 7. | ท่าเรือพาณิชย์ | ที่สามารถรับเรือขนาดตั้งแต่ 500 ตันกรอส ขึ้นไป |
| 8. | โรงไฟฟ้าพลังความร้อน | ที่มีกำลังผลิตกระแสไฟฟ้าตั้งแต่ 10 เมกกะวัตต์ขึ้นไป |

| ที่ | โครงการหรือกิจการ | ขนาด |
|-----|--|--|
| 9. | <p>การอุตสาหกรรม</p> <p>(1) อุตสาหกรรมปิโตรเคมี</p> <p>(2) อุตสาหกรรมกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม</p> <p>(3) อุตสาหกรรมแยกหรือแปรสภาพก๊าซธรรมชาติ</p> <p>(4) อุตสาหกรรมคลอ-แอลคาไลน์ ที่ใช้โซเดียมคลอไรด์ เป็นวัตถุดิบในการผลิตโซเดียมคาร์บอเนต โซเดียมไฮดรอกไซด์ กรดไฮโดรคลอริก คลอรีน โซเดียมไฮโปคลอไรด์ และปูนคลอรีน</p> <p>(5) อุตสาหกรรมเหล็ก และ/หรือเหล็กกล้า</p> <p>(6) อุตสาหกรรมผลิตปูนซีเมนต์</p> <p>(7) อุตสาหกรรมถลุงแร่หรือหลอมโลหะ ซึ่งมีใช้อุตสาหกรรมเหล็กหรือเหล็กกล้า</p> <p>(8) อุตสาหกรรมการผลิตเชื้อกระดาษ</p> | <p>ที่ใช้วัตถุดิบซึ่งได้จากการกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม และ/หรือการแยกก๊าซธรรมชาติในกระบวนการผลิตตั้งแต่ 100 ตันต่อวันขึ้นไป</p> <p>ทุกขนาด</p> <p>ทุกขนาด</p> <p>ที่มีกำลังผลิตสารดังกล่าวแต่ละชนิดหรือรวมกัน ตั้งแต่ 100 ตันต่อวันขึ้นไป</p> <p>ที่มีกำลังผลิตตั้งแต่ 100 ตันต่อวันขึ้นไป</p> <p>ทุกขนาด</p> <p>ที่มีกำลังผลิตตั้งแต่ 50 ตันต่อวันขึ้นไป</p> <p>ที่มีกำลังผลิตตั้งแต่ 50 ตันต่อวันขึ้นไป</p> |
| 10. | โครงการทุกประเภทที่อยู่ในพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ กำหนดให้เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 บี | ทุกขนาด |
| 11. | การถมที่ดินในทะเล | ทุกขนาด |
| 12. | อาคารที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ หรือ ชายหาด หรือที่อยู่ใกล้หรือในอุทยานแห่งชาติหรืออุทยานประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม | <p>อาคารที่มีขนาด</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ความสูงตั้งแต่ 23 เมตรขึ้นไป หรือ 2. ที่มีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งใช้ได้ในหลังเดียวกัน ตั้งแต่ 10,000 ตร.ม.ขึ้นไป |
| 13. | การจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย หรือเพื่อประกอบการพาณิชย์ | จำนวนที่ดินแปลงย่อยตั้งแต่ 500 แปลงขึ้นไป หรือ เนื้อที่เกินกว่า 100 ไร่ |

| ที่ | โครงการหรือกิจการ | ขนาด |
|-----|---|--|
| 14. | <p>โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาล</p> <p>(1) กรณีตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ หรือ ชายหาด ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม</p> <p>(2) กรณีโครงการที่ไม่อยู่ในข้อ (1)</p> | <p>1. ที่มีเตียงสำหรับผู้ป่วยไว้ค้างคืนตั้งแต่ 30 เตียง ขึ้นไป</p> <p>2. ที่มีเตียงสำหรับผู้ป่วยไว้ค้างคืนตั้งแต่ 60 เตียง ขึ้นไป</p> |
| 15. | <p>อุตสาหกรรมผลิตสารออกฤทธิ์ หรือ สารที่ใช้ ป้องกันหรือกำจัดศัตรูพืชหรือสัตว์โดยกระบวนการ ทางเคมี</p> | ทุกขนาด |
| 16. | <p>อุตสาหกรรมผลิตปุ๋ยเคมีโดยกระบวนการทางเคมี</p> | ทุกขนาด |
| 17. | <p>ทางหลวงหรือถนน ซึ่งมีความหมายตามกฎหมาย ว่า ด้วยทางหลวง ที่ตัดผ่านพื้นที่ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่า สัตว์ป่าตามกฎหมาย ว่าด้วยการสงวนและคุ้มครอง สัตว์ป่า</p> <p>(2) พื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วย อุทยานแห่งชาติ</p> <p>(3) พื้นที่เขตลุ่มน้ำชั้น 2 ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติ เห็นชอบแล้ว</p> <p>(4) พื้นที่เขตป่าชายเลนที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ</p> <p>(5) พื้นที่เขตฝั่งทะเลในระยะ 50 เมตรห่างจาก ระดับน้ำทะเลขึ้นสูงสุด</p> | <p>ทุกขนาดที่เทียบเท่าหรือสูงกว่ามาตรฐานต่ำสุดของ ทางหลวงชนบทขึ้นไป โดยรวมความถึงการ ก่อสร้างคันทางใหม่เพิ่มเติมจากคันทางที่มีอยู่</p> |
| 18. | <p>โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศ</p> | <p>ที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป</p> |
| 19. | <p>อาคารอยู่อาศัยรวมตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุม อาคาร</p> | <p>ที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป</p> |

| ที่ | โครงการหรือกิจการ | ขนาด |
|-----|---|--|
| 20. | โรงงานปรับปรุงคุณภาพของเสียรวม เฉพาะสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน | ทุกขนาด |
| 21. | อุตสาหกรรมประกอบกิจการเกี่ยวกับน้ำตาลดังต่อไปนี้ (1) การทำน้ำตาลทรายดิบ น้ำตาลทรายขาว น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ (2) การทำกลูโคส เดกซ์โทรส ฟรักโทส หรือผลิตภัณฑ์อื่นที่คล้ายคลึงกัน | ทุกขนาด ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 20 ตันต่อวันขึ้นไป |
| 22. | การพัฒนาปิโตรเลียม (1) การสำรวจและ/หรือผลิตปิโตรเลียม (2) ระบบการขนส่งปิโตรเลียมและน้ำมันเชื้อเพลิงทางท่อ | ทุกขนาด ทุกขนาด |

3.2.2 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(1) เจ้าของโครงการหรือกิจการ เจ้าของโครงการ/กิจการตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้ง 3 ฉบับ เป็นองค์กรแรกที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนก็ได้ สำหรับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจกำหนดให้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 46 ต้องจัดทำหรือได้รับรองจากบุคคลซึ่งได้รับอนุญาตให้เป็นผู้อำนวยการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ และรัฐมนตรีฯ ได้กำหนดให้การจัดทำรายงานการ

วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ต้องจัดทำโดยบุคคลซึ่งได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ชำนาญการศึกษ
ผลกระทบสิ่งแวดล้อม³⁵

ส่วนคุณสมบัติของผู้ชำนาญการศึกษผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะมีสิทธิทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม มาตรา 51 วรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่โดยเหตุที่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามบทเฉพาะกาล มาตรา 113 บัญญัติให้ บรรดากฎกระทรวงซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีผลใช้บังคับให้คงใช้บังคับต่อไปได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งในเรื่องดังกล่าวได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2527)³⁶ และกฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ.2529)³⁷ กำหนดคุณสมบัติของผู้ชำนาญการศึกษผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะมีสิทธิทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ โดยผู้มีสิทธิขอรับใบอนุญาตทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้แก่

(1.1) สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา หรือสถาบันวิจัย ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย และต้องมีสำนักงานใหญ่หรือที่ทำการในราชอาณาจักร

(1.2) นิติบุคคลซึ่งได้จดทะเบียนตามกฎหมายไทย และต้องมีสำนักงานใหญ่หรือที่ทำการในราชอาณาจักร โดยต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยและให้คำปรึกษาทางวิชาการด้วย

(ก) ห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียนที่ผู้เป็นหุ้นส่วนทั้งหมดต้องมีสัญชาติไทย

(ข) ห้างหุ้นส่วนจำกัดที่ผู้เป็นหุ้นส่วนจำกัดไม่จำกัดความรับผิดชอบทั้งหมดต้องมีสัญชาติไทย และทุนของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ต้องเป็นของผู้เป็นหุ้นส่วนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาและมีสัญชาติไทย

³⁵ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2535

³⁶ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 101 ตอนที่ 184 วันที่ 12 ธันวาคม 2527

³⁷ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 103 ตอนที่ 140 วันที่ 8 สิงหาคม 2529

(ค) บริษัทจำกัดที่กรรมการบริษัทจำนวนไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งต้องมีสัญชาติไทย และทุนของบริษัทจำกัดนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ต้องเป็นของผู้ถือหุ้น ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาและมีสัญชาติไทย

(1.3) นิติบุคคลซึ่งได้จดทะเบียนตามกฎหมายต่างประเทศ แต่ นิติบุคคลดังกล่าวต้องมีนิติบุคคลตาม (1.1) หรือ (1.2) ซึ่งได้รับอนุญาตเป็นผู้มีสิทธิทำรายงาน เกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม เข้าร่วมในการทำรายงานด้วย โดยต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยและ ให้คำปรึกษาทางวิชาการด้วย

(1.4) รัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นเฉพาะแต่ใน กิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น

(1.5) สภาการเหมืองแร่ ตามกฎหมายว่าด้วยสภาการเหมืองแร่ เฉพาะแต่ในกิจการของสมาชิก

นอกจากนั้นกฎกระทรวงดังกล่าวยังได้กำหนดให้คณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจสั่งพักใบอนุญาตของผู้ได้รับ ใบอนุญาตได้³⁸ หรือสั่งเพิกถอน ใบอนุญาตของผู้ได้รับอนุญาตได้³⁹

(2) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้โครงการหรือ กิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 46 และเป็นโครงการหรือ กิจการซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากราชการตามกฎหมายก่อนเริ่มการก่อสร้าง ให้ผู้ขออนุญาต เสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายนั้น และต่อ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (เดิม สำนักงานนโยบายและแผน สิ่งแวดล้อม)⁴⁰ และให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตรวจสอบ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเอกสารที่เกี่ยวข้องที่ได้เสนอมาน หากเห็นว่าถูกต้อง

³⁸ ข้อ 12 ของกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2527) แก้ไขเพิ่มเติม โดย ข้อ 5 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2529) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518

³⁹ ข้อ 13 ของกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2527) แก้ไขเพิ่มเติม โดย ข้อ 6 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2529) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518

⁴⁰ เปลี่ยนชื่อตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

และมีข้อมูลครบถ้วนแล้ว ให้พิจารณาเสนอความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับรายงานดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานนั้น เพื่อนำเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาต่อไป⁴¹

(3) คณะกรรมการผู้ชำนาญการ การพิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ “คณะกรรมการผู้ชำนาญการ” โดยต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถ้าพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบแล้ว⁴²

(3.1) การแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 48 วรรคห้า กำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด ซึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และจะต้องมีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายสำหรับโครงการหรือกิจการนั้น หรือผู้แทนร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้มีประกาศ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2535) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2535 โดยให้มี คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยให้แต่ละคณะประกอบด้วย

1) เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานกรรมการ

2) หัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายสำหรับโครงการหรือกิจการที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือผู้แทน เป็นกรรมการ

3) หัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องหรือผู้แทน เป็นกรรมการ

4) ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 7 คน ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้ง เป็นกรรมการ

⁴¹ มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

⁴² มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

5) เจ้าหน้าที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นฝ่ายเลขานุการ

(3.2) อำนาจหน้าที่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ดังนี้

(3.2.1) เสนอความเห็นหรือพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

1) เสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี กรณีเป็นโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชน ซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน⁴³

2) พิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในขั้นสุดท้าย หลังจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้เสนอความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว⁴⁴

(3.2.2) ตรวจสอบสถานที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของโครงการหรือกิจการ กรรมการผู้ชำนาญการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ มีอำนาจตรวจสอบสถานที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของโครงการหรือกิจการที่เสนอขอรับความเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ตามความเหมาะสม⁴⁵

(3.2.3) เชิญบุคคลมาให้ข้อเท็จจริง คณะกรรมการผู้ชำนาญการอาจเชิญบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย ความเห็น หรือคำแนะนำทางวิชาการได้เมื่อเห็นสมควร และอาจขอความร่วมมือจากบุคคลใดเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง หรือเพื่อสำรวจกิจกรรมใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม⁴⁶

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ประเด็นหลักในการพิจารณาเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงไฟฟ้าซึ่งเป็นโรงงานที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อน ซึ่งปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้จัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามสำเนาหนังสือ ที่ Ref. No. 43/0839 ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2539 , ที่ 10/1239 ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2539 และ ที่ 33/0440 ลงวันที่ 4 เมษายน 2540 อัน

⁴³ มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

⁴⁴ มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

⁴⁵ มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

⁴⁶ มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

เป็นการปฏิบัติตามมาตรา 48 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านอุตสาหกรรมได้มีมติเห็นชอบในคราวประชุมครั้งที่ 12/2540 เมื่อวันที่ 13 เมษายน 2540 และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้มีหนังสือ ที่ วว 0804/7323 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2540 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทราบก่อนวันที่ผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงงานแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีหนังสือ ที่ ออก 0411/(ส.5)10018 ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2544 ไปยังสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อขอคำยืนยันว่ารายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ของผู้ฟ้องคดีครบถ้วนสมบูรณ์หรือไม่ และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้มีหนังสือ ที่ วว 0804/13078 ลงวันที่ 3 ธันวาคม 2544 แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอกตามที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้เคยมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณารายงานดังกล่าวไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แล้วเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2540 โดยศาลเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะอ้างเอาเหตุการณ์ต่าง ๆ มาเป็นเหตุที่จะไม่พิจารณาคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงงานของผู้ฟ้องคดีไม่ได้ เพราะไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้แต่อย่างใด จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายด้วยการพิจารณาคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงงานของผู้ฟ้องคดีฉบับลงวันที่ 15 มกราคม 2541 ให้แล้วเสร็จ และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ 1 ให้ยกฟ้อง

คดีนี้มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับคำบังคับตามคำพิพากษา แม้ศาลจะได้มีคำพิพากษามาบทบัญญัติของกฎหมายก็ตาม กล่าวคือ คดีที่ฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะขอให้ศาลสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนด ซึ่งตามมาตรา 72 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ “ศาลมีอำนาจในการสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด...” คดีนี้มีข้อแตกต่างจากคดีที่เอกชนฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งกรณีเอกชนต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจในการอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้ แต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่กลับไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ในการออกใบอนุญาตล่าช้า เช่น ก่อสร้างอาคาร หรือตั้งโรงงานจำพวกที่ 3 ซึ่งเป็นกิจการของเอกชนนั้นโดยตรง แต่คดีนี้เป็นโครงการหรือกิจการของรัฐที่ให้สัมปทานแก่เอกชนไปดำเนินการแทนความยุ่งยากซับซ้อนของโครงการมีมากกว่าโครงการหรือกิจกรรมของเอกชน ซึ่งคดีนี้ศาลได้มีคำบังคับตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้แล้ว แต่การปฏิบัติตามคำบังคับในพิพากษาจะเป็นไปได้แค่ไหนเพียงใดก็ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงว่ามีการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาล

ปกครองสูงสุดหรือไม่ หากมีการอุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าวก็ต้องรอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าคดีถึงที่สุด และเมื่อคดีถึงที่สุดก็ต้องว่ากล่าวกันในชั้นบังคับคดีต่อไป อันเป็นการแสดงถึงคำพิพากษาต้องพิจารณาถึงความสามารถของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะปฏิบัติตามคำบังคับในคำพิพากษาได้เช่นกัน เพื่อดำรงอยู่ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษา



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

บทสรุปและเสนอแนะ

1. บทสรุป

จากสมมติฐานของวิทยานิพนธ์ที่ตั้งไว้ว่า วิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองมีความไม่ชัดเจนในเรื่อง องค์ประกอบคดีสิ่งแวดล้อมและประเภทคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง อำนาจฟ้องหรือสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม และวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง ซึ่งผลจากการศึกษาพบว่า วิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองมีความไม่ชัดเจนหรือมีข้อขัดข้องตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ เนื่องจากการพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมใช้วิธีพิจารณาเหมือนคดีปกครองทั่วไป จากการศึกษาลักษณะคดีสิ่งแวดล้อม วิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง และการวิเคราะห์คดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองมีข้อขัดข้องในวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง และบทบาทของตุลาการศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อมดังนี้

1.1 วิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 รวมทั้งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งวิธีพิจารณาคดีตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวประกอบด้วย 3 ส่วน คือ การฟ้องคดีปกครอง การดำเนินคดีปกครอง และคำพิพากษาหรือคำสั่ง ซึ่งมีข้อขัดข้องดังนี้

1.1.1. ข้อขัดข้องเกี่ยวกับประเภทคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

คดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง คดีเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) คดีประเภทที่สอง คดีเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) และ คดีประเภทที่สาม คดีเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร คดีสิ่งแวดล้อมทั้งสามประเภทดังกล่าว คดีที่มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจศาลปกครอง คือ คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิด โดยเฉพาะคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดจากการ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เช่น คดีที่สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติละเลยต่อหน้าที่ใน

การควบคุมดูแลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์พลังงานปรมาณู การเก็บรักษาวัสดุแก๊มมันตรังสีและการจัดการกากแก๊มมันตรังสีให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ใช้และประชาชนแล้วเกิดความเสียหายต่อบุคคลที่สาม ซึ่งมีไ้ผลที่เกิดจากการกระทำหรือละเว้นกระทำของสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติโดยตรง ดังนั้น คดีละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดควรเป็นคดีที่เป็นผลโดยตรงจากการละเลยต่อหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น

1.1.2 ข้อขัดข้องในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรืออำนาจฟ้อง

ผู้เสียหายหรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นั้น จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับ ความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำ หรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคดีเกี่ยวกับการ กระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เกณฑ์ในการพิจารณาถึงความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรือผู้เสียหายนั้น ต้องเป็นผู้ที่ถูก “โต้แย้งสิทธิ” เท่านั้น เพราะเป็นผู้ทรงสิทธิโดยสภาพและสิทธินั้นถูกโต้แย้งด้วยการ ทำละเมิด แต่ศาลได้ตีความการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหาย ใน การถูก “โต้แย้งสิทธิ” ใ้กว้างขวาง ทั้งที่เหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าวมิใช่ผลโดยตรงจากการที่ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแต่อย่างใด แต่ เป็นการกระทำของผู้ฟ้องคดีแล้วก่อให้เกิดความเสียหาย ส่งผลต่อการพิจารณาถึงอำนาจฟ้องหรือ การเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ซึ่งเป็นเงื่อนไขหนึ่งในการพิจารณาสั่งคำฟ้องของศาลปกครอง

1.1.3 ข้อขัดข้องในการใช้มาตรการหรือวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการ พิพากษา

การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะคดีที่มีผลกระทบต่อ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือก่อให้เกิดมลพิษต่อประชาชน หากผู้ฟ้องคดีรองกว่า ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี ประชาชนในบริเวณดังกล่าวอาจได้รับมลภาวะมากยิ่งขึ้น ซึ่งการใช้มาตรการหรือวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษามีข้อขัดข้อง 2 ประการ คือ

(1) อำนาจศาลในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการ พิพากษา การที่ศาลจะกำหนดมาตรการหรือวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้นั้น ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นคำขอต่อศาล หากผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นคำขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราว ก่อนการพิพากษาแล้ว ศาลจะไม่กำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวให้โดยศาลถือ ปฏิบัติตามข้อ 75 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งหากพิจารณามาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้วกฎหมายบัญญัติให้ศาลมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการ

ใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ไม่ว่าจะมีการร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม

(2) ผลของคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว กรณีผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวและศาลมีคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวแล้ว ต่อมาเมื่อผู้มีส่วนได้เสียได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด จึงข้อพิจารณาว่าคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวของศาลปกครองชั้นต้นนั้นยังคงมีผลอยู่หรือไม่ผลบังคับจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะได้มีคำสั่งในเรื่องดังกล่าว ซึ่งตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 มิได้กำหนดไว้เหมือนกับบทเฉพาะการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่ง

1.1.4 ข้อขัดข้องเกี่ยวกับผลของคำพิพากษา

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 70 วรรคสอง บัญญัติให้ คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำสั่งไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด บทบัญญัติดังกล่าวอาจทำให้เกิดความไม่เข้าใจของคู่กรณีได้ โดยเฉพาะคดีสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นคดีที่ต้องมีการเยียวยาโดยเร่งด่วน หากต้องรอการบังคับตามคำพิพากษาไว้ก่อนอาจเกิดความเสียหายมากขึ้น

1.2 ข้อขัดข้องเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อม

1.2.1 ปัญหาจากการตีความกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดี

การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง นอกจากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 รวมทั้งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดอื่นที่เกี่ยวข้องแล้ว ศาลยังต้องใช้บทบัญญัติของกฎหมายสารบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่พิพาทกันมาใช้บังคับแก่คดีด้วย ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีทั้งกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติที่แทรกอยู่ในกฎหมายเฉพาะ และเป็นบทบัญญัติของกฎหมายทั่วไปหรือกฎหมายที่มุ่งหมายให้มีลักษณะเป็นกฎหมายกลาง กฎหมาย ต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมมีวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายที่แตกต่างกัน ดังเช่น ในกรณีที่หากมีการนำเกณฑ์มาตรฐานของการตั้งโรงงานตามกฎหมายโรงงาน ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่ใช้กับโรงงานมาใช้บังคับแก่คดี โดยถือเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาถึงความเดือดร้อนเสียหายที่ได้รับจากเหตุร้ายกาจแล้วหน่วยงานทางปกครองก็ดี หรือศาลก็ดี ไม่อาจแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนได้ ทั้งที่ มาตรา 25(4) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้กำหนดเพียงว่าการกระทำที่เป็นเหตุ

ให้เกิดเสียง กลิ่น ฟุ้งละออง จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพก็เป็นเหตุรำคาญแล้วและเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะต้องระงับเหตุรำคาญดังกล่าวตามมาตรา 26 – 28 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ส่งผลถึงข้อจำกัดการใช้ดุลพินิจของศาลในการมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้น

1.2.2 บทบาทของตุลาการในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ได้ให้ตุลาการมีบทบาทและอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีอย่างกว้างขวาง ถึงแม้ว่าตุลาการศาลปกครองกฎหมายจะกำหนดคุณสมบัติไว้โดยมาจากผู้มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน ฯลฯ ก็ตาม แต่เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะ และการกระทำที่ละเมิดต่ออำนาจหน้าที่จะส่งผลกระทบต่อไม่เฉพาะแต่ผู้ฟ้องคดีเท่านั้น แต่จะกระทบต่อสาธารณชนด้วย ดังนั้น ตุลาการศาลปกครองจึงต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการหรือแนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม การจัดการสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสิทธิสิ่งแวดล้อมตามที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฯ นอกจากนี้ คดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีลักษณะเทคนิคเฉพาะเรื่องมากไม่ว่าการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ หรือการวัดค่ามาตรฐานตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ แม้กฎหมายจะให้ศาลมีอำนาจศาลในการตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อศึกษา ตรวจสอบ หรือวิเคราะห์เรื่องใดๆ เกี่ยวกับคดีได้ก็ตาม แต่ศาลก็ต้องใช้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องเหล่านั้นเช่นกัน เพื่อที่จะให้ตุลาการสามารถใช้ดุลพินิจในการพิพากษาคดีได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม

2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและบทสรุปในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนเห็นว่าเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพบทบาทของตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้รวดเร็วและส่งผลให้เกิดการคุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหาย รวมทั้งการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงใคร่ขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็น 2 ด้าน คือ

2.1 มาตรการระยะสั้น ควรมีการปรับปรุงในเรื่องดังต่อไปนี้

2.1.1 แก้ไขระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรือผู้เสียหายโดยตรงและโดยอ้อม จึงควรมีการกำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวที่ชัดเจน

2.1.2 การบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา เนื่องจากระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 75 กำหนดไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

จึงควรมีการกำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ให้ศาลมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้แม้ผู้ฟ้องคดีไม่มีคำขอ รวมทั้งผลของคำสั่งศาลในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษากรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด

2.1.3 ควรมีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อม (Green Bench) ขึ้นในศาลปกครอง เพื่อให้ตุลาการมีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม

2.2 มาตรการระยะยาวควรมีการปรับปรุงกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองในเรื่องดังต่อไปนี้

2.2.1 อำนาจศาล และอำนาจฟ้องหรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง ควรมีการกำหนดให้ชัดเจน โดยเฉพาะคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

2.2.2 การมีผลของคำพิพากษาศาลชั้นต้น ควรมีการแก้ไขให้คำพิพากษาของศาลชั้นต้นมีผลผูกพันคู่กรณีตั้งแต่ศาลได้มีคำพิพากษา

2.3 ด้านตุลาการศาลปกครอง

ด้วยเหตุที่ว่าตุลาการศาลปกครองมีบทบาทในการพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก จึงได้เสนอแนะแนวทางไว้เพื่อศักยภาพของตุลาการในการปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพ ดังนี้

2.3.1 ควรอบรมเสริมความรู้เกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม แนวคิดในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งมาตรการต่าง ๆ ที่ใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมแก่ตุลาการศาลปกครองอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะความรู้เกี่ยวกับกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ

2.3.2 ควรมีการจัดสัมมนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างตุลาการศาลปกครองเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีเพื่อให้มีความชัดเจนในเรื่องวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง

2.3.3 ควรมีการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และผู้พิพากษาที่มีประสบการณ์ด้านคดีสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ

2.4 ควรมีการศึกษาวิจัยเพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง รวมทั้งกฎหมายวิธีพิจารณาความที่จะใช้ในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

ขวัญชัย สันตสว่าง.2531. “หลักการว่าด้วยการกระทำในทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

(The Principle of Legality). บทบัญญัติ 44 ตอน 4 (ธันวาคม 2531).

คิตงาม กงตระกูล.2546. ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย. วิทยานิพนธ์

ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 15 / 2545

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1820 / 2545

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 296 / 2546

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1538 / 2546

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1751 / 2546

คำพิพากษาฎีกาที่ 720 / 2505

คำพิพากษาฎีกาที่ 946 / 2505

คำพิพากษาฎีกาที่ 2383 / 2526

คำพิพากษาฎีกาที่ 861 / 2540

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1 / 2544 และที่ 3 / 2544

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 452 / 2545

คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองกลางที่ 1349 / 2544

คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองกลางที่ 551 / 2546

คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 108 / 2542

ัชชชม อรรถกัญญา.2539. “การบังคับใช้กฎหมาย : ประเด็นที่ยังต้องปรับปรุงในการคุ้มครอง

สิ่งแวดล้อมของไทย”. คูลพาห 43(มกราคม – มีนาคม 2539) .

ชาญชัย แสวงศักดิ์.2541. องค์การมหาชน : องค์กรใหม่สำหรับบริการสาธารณะของรัฐ .

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม.

- Jean Massot.2537. “คำบรรยายพิเศษ เรื่อง ผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องที่จะฟ้องคดีในศาลปกครองฝรั่งเศส”. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา วันที่ 18 สิงหาคม 2537 แปลโดย ชาญชัย แสงศักดิ์. (อัครา)
- คณั ศรลัมพ์.2525. คำทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บรรเจิด สิงคะเนติ.2543. “คดีปกครองตามมาตรา 9(2) และ (3) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542”. เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครอง ระดับกลาง สำนักงานศาลปกครอง. ธันวาคม 2543. (อัครา)
- บวรศักดิ์ อูวรรณ โฉ.2538. กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- บวรศักดิ์ อูวรรณ โฉ.2538. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- บวรศักดิ์ อูวรรณ โฉ.2544. กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บุญชนะ ยี่สารพัฒน์. 2537. ข้อขัดข้องในทางวิธีพิจารณาความของผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. 2533. หลักความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองของไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. 2543. “บันทึกเรื่องประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท”. สำนักงานศาลปกครอง.(อัครา)
- ประพจน์ คล้ายสุบรรณ.2538. “การวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessraent)”. วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม 1.ศูนย์กฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (มกราคม 2538) .
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ และสุรีย์ เผ่าสุขถาวร.2543. “หลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรการชั่วคราวตามกฎหมายฝรั่งเศส”. สำนักงานศาลปกครอง.

- ประสาธ พงษ์สุวรรณ.2544. “กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย”.เอกสารประกอบการอบรม
หลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 10 และรุ่น 11 ของคณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เนื่องในโอกาสสมาธิภาคปฏิบัติ ณ สำนักงานศาลปกครอง.
24 สิงหาคม 2543 และ 1 กุมภาพันธ์ 2544. (อัครา)

ปัญญาพร โกศลกิตติวงศ์.2541.ความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษในคดีสิ่งแวดล้อม.วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทบริหารคดี สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปิติกุล จิระมงคลพาณิชย์.2544. คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคบังคับคดี
ว่าด้วยวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

พรเพชร วิชิตชลชัย.2543. ระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ หน่วยที่ 14 กฎหมายไทย
เปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศในสกุลกฎหมายคอมมอนลอว์. พิมพ์ครั้งที่ 2.
กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

Philippe MARTIN. 2543. “เอกสารการบรรยายพิเศษ เรื่อง กฎหมายปกครองและคดี
ปกครองของฝรั่งเศส”.กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง วันที่ 31 ตุลาคม 2543 –
3 พฤศจิกายน 2543.(อัครา)

โกกิน พลกุล.2528. เอกสารคำบรรยายวิชา น. 741 “ปัญหาชั้นสูงกฎหมายมหาชน และคดีปกครอง
ในฝรั่งเศส”. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ .

- โกคิน พลกุล.2530.“การวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง”. เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรกฎหมายปกครอง : วิธีสบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. วันที่ 26 – 27 สิงหาคม 2530.
- โกคิน พลกุล.2544. “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”. วารสารวิชาการศาลปกครอง 1 (มกราคม – เมษายน 2544) .
- มนตรี รูปสุวรรณ.2530.“หลักการว่าด้วยนิติกรรมทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย”. วารสารกฎหมายปกครอง 6.
- ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543
- รัชนิกร โชติชัยสถิต.2538.“กลไกระดับชาติด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน”.วารสารอัยการ 18 (มกราคม 2538) .
- รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับลงวันที่ 4 ตุลาคม 1958
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
- ราชบัณฑิตยสถาน.2543. พจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : ราชบัณฑิตยสถาน.
- ฤทัย หงส์สิริ. 2540. “นิติกรรมทางปกครอง”,ในคู่มือการศึกษากฎหมายปกครอง.พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- วรพจน์ วิสชุดพิชญ์. 2531.“การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ”. ในรวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย บรรณาธิการ. กรุงเทพมหานคร : พี.เค.พรินติ้งเฮ้าท์.
- วรพจน์ วิสชุดพิชญ์.2544. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วรพจน์ วิสชุดพิชญ์.2545. “การกระทำทางปกครอง”. ในหนังสืออาจารย์บุชา รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทร์สมบูรณ์. กรุงเทพมหานคร : สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย.
- วิริยะ วัฒนสุขชาติ.2544. “ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง”. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ศาลปกครอง,สำนักงาน. 2544. ร่างคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง.

- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ.2531. การศึกษาความเป็นได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ. รายงานวิจัยคณะนิติศาสตร์ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทุนอุดหนุนการวิจัยจากมูลนิธิญี่ปุ่น(Japan Foundation).
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. 2542. การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 2 . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์.2545. รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ.2545. “หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส”. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง.
- หยุด แสงอุทัย.2535. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป . พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ประกายพริก.
- อำพล เจริญชีวินทร์.2545. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- อิสสระ นิตินนท์ประภาส.2529.กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ภาษาอังกฤษ

- John Bell, Sophie Boyron, and Simon Whittaker.1998. Principles of French Law. Oxford University Press.
- Roscoe Pound.1959. Jurisprudence, Chapter 21 ‘Right. St.Paul,Minn: West Publishing.

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ร้อยตำรวจตรี วิริยะ ว่องวานิช สำเร็จการศึกษาหลักสูตร "ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์)" จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อปีการศึกษา 2525 ต่อมาเมื่อปีการศึกษา 2540 ได้สำเร็จการศึกษาหลักสูตร "นิติศาสตรบัณฑิต" จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และได้สำเร็จหลักสูตร "นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน)" จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2546 ปัจจุบัน รัับราชการในตำแหน่ง พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย