

บทที่ 3

การระบข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

1. การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ในส่วนนี้เป็นการศึกษาถึงกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองซึ่งเป็นการระบข้อพิพาทโดยการฟ้องคดีต่อศาล ในปัจจุบันศาลปกครองได้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นทั้งในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม แต่ยังไม่ม่วิธีพิจารณาคดีโดยเฉพาะ โดยใช้วิธีพิจารณาคดีเช่นเดียวกับคดีปกครองประเภทอื่นๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 รวมทั้งระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะต้องดำเนินการตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554 ด้วย ซึ่งทำให้แนวทางในการดำเนินการมีความแตกต่างกับคดีปกครองประเภทอื่นอยู่บ้าง เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปโดยรวดเร็ว ทันต่อการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบนิเวศ สังคมและเศรษฐกิจ รวมทั้งการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายแก่คู่กรณีอย่างมีประสิทธิภาพ

1.1 ความหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจัดว่าเป็นคดีปกครองประเภทหนึ่ง ดังนั้นก่อนที่จะกล่าวถึงความหมายของ “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” ผู้ศึกษาจะขอกล่าวถึงความหมายของคำว่า “คดีปกครอง” เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจน ดังนี้

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 223 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้

ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง”จึงอาจสรุปความหมายของคดีปกครองได้ว่าหมายถึง บรรดาคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา⁵² นั่นเอง

ความหมายของคำว่า “คดีปกครอง” มีการกล่าวถึงคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ซึ่งคำทั้งสองคำล้วนปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ซึ่งให้คำนิยามไว้ว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง” ดังนั้น หน่วยงานทางปกครอง จึงหมายถึงหน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหารทั้งหมด เช่น กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา

ส่วนคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” นั้น หมายความว่า

(1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

(2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)

ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง ได้แก่ คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี เมื่อกระทำการโดยอาศัยพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง และหมายความรวมถึงบุคคลและคณะบุคคลที่อยู่ใต้บังคับบัญชาหรือภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง

(2) องค์การของรัฐที่เป็นอิสระหรือที่เรียกว่าองค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ที่เรียกว่า เป็นองค์กรอิสระเนื่องจากบุคคลหรือคณะบุคคลเหล่านี้ไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับหรือดูแลอย่างใดๆ ของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง

⁵² ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2551

หนึ่ง แต่ไม่รวมความถึงศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่นใด เพราะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ไม่ใช่องค์กรที่ใช้อำนาจทางบริหาร⁵³

ส่วนความหมายของคำว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” นั้นในกฎหมายไทย ไม่มีการกำหนดนิยามความหมายไว้ แต่มีปรากฏอยู่ในคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554 ข้อ 1 ว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า คดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์การจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด”

จากความหมายดังกล่าวผู้ศึกษาเห็นว่า คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหมายความว่า รวมถึงคดีดังต่อไปนี้ คือ

1. คดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์ การจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม

2. คดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติการคุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์ การจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

⁵³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ คำบรรยายวิชาลักษณะและประเภทของคดีปกครอง กรุงเทพมหานคร 2544

3. คดีอื่นๆ ตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด

ในการจำแนกประเภทคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ศาลปกครองมีแนวทางในการพิจารณา⁵⁴ ในเรื่องของวัตถุประสงค์ในการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดี ซึ่งจะต้องเป็นไปเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการเพื่อการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อคุ้มครองหรือเยียวยาแก้ไขสุขภาพของมนุษย์ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติหรือกำหนดกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานของสภาพแวดล้อมของมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์หรือศิลปวัฒนธรรม อย่างใดอย่างหนึ่ง และกฎหมายที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นฐานอำนาจในการดำเนินกิจการทางปกครองจะต้องเป็นเรื่องของสิ่งแวดล้อมหรือมลพิษ การคุ้มครองและรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองหรือเยียวยาแก้ไขสุขภาพมนุษย์ หรือการจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์หรือศิลปวัฒนธรรม นอกจากนี้ศาลปกครองยังพิจารณาปัจจัยอื่นๆ ด้วยเช่น ข้อพิพาทนั้นมีความเกี่ยวข้องกับโครงการที่มีการจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment หรือ EIA) หรือการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ (Health Impact Assessment หรือ HIA) หรือเกี่ยวกับเรื่องที่มีผลกระทบเป็นวงกว้างและเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม หรือในคดีนั้นศาลอาจจะต้องออกคำสั่งบังคับเพื่อเยียวยาแก้ไขสภาพแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อยุติข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ดี เมื่อมีการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครอง หากเกิดปัญหาว่าคดีนั้นเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ กรณีปัญหาเกิดขึ้นในศาลปกครองชั้นต้น อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเป็นผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัย ส่วนกรณีที่เกิดขึ้นในศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลปกครองสูงสุดจะเป็นผู้วินิจฉัย

1.2 สิทธิและเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

1) สิทธิในการฟ้องคดี

ฐานของสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีจะใช้ในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองจะแสดงให้เห็นว่าเป็นการฟ้องคดีโดยอาศัยสิทธิตามกฎหมายฉบับใดที่ให้อำนาจและรับรองสิทธิของผู้ฟ้องคดีนั้น โดยสามารถแบ่งได้เป็น 3 ประการ คือ สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิทธิตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และสิทธิตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี

⁵⁴ แนวทางการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง 2555

ปกครอง พ.ศ. 2542 โดยในส่วนของสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และสิทธิตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 ส่วนสิทธิตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น เป็นไปตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใด ที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นในเบื้องต้นว่า ตนเองได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือถูกโต้แย้งสิทธิ หรือถูกรบกวนสิทธิตามกฎหมายฉบับใดที่ให้อำนาจหรือรับรองสิทธิของผู้ฟ้องคดี

2) เงื่อนไขในการฟ้องคดี

นอกจากสิทธิในการฟ้องคดีแล้ว ในการที่ศาลปกครองจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเงื่อนไขนี้ใช้ในการฟ้องคดีปกครองทุกประเภท เงื่อนไขที่สำคัญมี 5 กรณีดังนี้

ก. ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ผู้ที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีทั้งหมด 5 ประเภท คือ

ก) ผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 245

ข) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 257 (3)

ค) สิทธิชุมชน ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66

กรณีของผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสิทธิชุมชน นั้นเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ง) องค์กรเอกชนหรือ NGOs รายละเอียดผู้ศึกษาได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อแนวคิดเกี่ยวกับผู้เสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ส่วนผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองอีกประเภทหนึ่งเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง กล่าวคือ

จ) ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแล้ว สรุปแนวทางการวินิจฉัยความเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองออกเป็น 2 ประเภท คือ หลักผู้มีส่วนได้เสีย อย่างกว้างและหลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ⁵⁵ ดังนี้

- หลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง

เป็นลักษณะของการให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่จำเป็นต้องเป็นที่สิทธิของผู้ฟ้องคดีจะต้องถูกโต้แย้ง หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องรอให้ตนเองได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นก่อน ก็มีสิทธิในการฟ้องคดีได้ ทั้งนี้เพราะคดีปกครองมุ่งที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำของฝ่ายปกครอง ในขณะที่เดียวกันก็คุ้มครองสิทธิของเอกชนจากการกระทำของฝ่ายปกครอง เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีปกครองประเภทที่ผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างสามารถฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ตัวอย่างคดีที่ศาลปกครองวินิจฉัยโดยใช้หลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 247/2552 กรณีกลุ่มศรีทวารวดีซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ประสานงานและการอนุรักษ์ดำเนินการที่เกี่ยวกับประวัติศาสตร์และโบราณคดี ฟ้องกรมศิลปากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) มีคำสั่งอนุญาตให้เทศบาลนครปฐม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลนครปฐมหลังใหม่ บนพื้นที่พระราชวังนครปฐมหลังเดิม ซึ่งเป็นพื้นที่ที่อยู่ใกล้พระปฐมเจดีย์อันเป็นโบราณสถานที่สำคัญ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า หากมีการก่อสร้างอาคารดังกล่าวจะเกิดผลกระทบต่อองค์พระปฐมเจดีย์ ทำให้ทัศนวิสัยเสียหาย จึงขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งจำหน่ายคดีเนื่องจากเห็นว่าผู้

⁵⁵ อังคณา เสาธงทอง สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2550 หน้า 45

ฟ้องคดีมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาค้นคว้าประวัติศาสตร์และโบราณคดี รวมทั้งอนุรักษ์ปกป้องพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีในจังหวัดนครปฐม สร้างจิตสำนึกความเป็นเจ้าของมรดกทางวัฒนธรรมแก่ชุมชน เพื่อการพัฒนาและเป็นแหล่งเรียนรู้ โดยแสดงให้เห็นได้ว่าการรวมกลุ่มกันเพื่อศึกษา อนุรักษ์ ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เมื่อการรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของชุมชนและประเทศชาติ ตามหลักสิทธิชุมชนซึ่งเป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมมายาวนานและมีการรวมกลุ่มของบุคคลหลายๆ คน ย่อมได้รับ ความคุ้มครองตามมาตรา 64 มาตรา 66 และมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

- หลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ

เป็นหลักการโต้แย้งสิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 คือ ผู้ฟ้องคดีปกครองจะต้องถูกโต้แย้งสิทธิของตนก่อนจึงจะมีสิทธิฟ้องคดี เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีปกครองประเภทที่ผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบสามารถฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้แก่ คดีละเมิดทางปกครองและคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าสิทธิของตนถูกโต้แย้งหรือมีการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงจะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันอาจฟ้องคดีได้

กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยโดยใช้หลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ โดยเห็นว่าไม่เป็น ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ดังเช่น กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งประกอบอาชีพเลี้ยงปลาได้รับความเสียหายจากการที่โรงแรมปล่อยน้ำเสียลงสู่บ่อพัก ในที่ดินของโรงแรมเอง ซึ่งปรากฏว่าแม้ผู้ฟ้องคดีจะประกอบอาชีพเลี้ยงปลาอยู่ในบริเวณที่ดินของตน ซึ่งติดกับอาคารสำนักงานโรงแรม แต่เมื่อโรงแรมได้ระบายน้ำทิ้งจากการซักล้างและห้องน้ำลงสู่บ่อพักน้ำทิ้งแล้วไหลออกสู่ที่ดินรกร้างขนาด 4 ไร่ ด้านหลังห้องพักของโรงแรม ซึ่งเป็นที่ดินของโรงแรมเอง และอยู่ห่างจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีประมาณ 40 เมตร ซึ่งคาดว่าสามารถรับน้ำเสียของโรงแรมรวมทั้ง น้ำจากห้องพักของโรงแรมได้ และพยานผู้เชี่ยวชาญจากกรมควบคุมมลพิษมีความเห็นว่า น้ำเสียของโรงแรมทั้งหมดที่ปล่อยออกสู่ที่ดินดังกล่าวไม่น่าจะมีการรั่วซึมไปสู่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจนทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายได้ อีกทั้งการระบายน้ำเสียเข้าไป

ในที่ดินดังกล่าวก็อยู่ในทิศตรงกันข้ามกับที่ดิน และบ่อเลี้ยงปลาของผู้ฟ้องคดี และไม่พบว่ามีสิ่งปลูกสร้างอยู่บนที่ดินของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่จะมียุติฟ้องคดีเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติในการควบคุมดูแล การประกอบกิจการของโรงเรямดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.40/2551)

ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ประชานศาลปกครองสูงสุดได้ออกคำแนะนำให้ตุลาการศาลปกครองพิจารณาความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามหลักผู้มีส่วนได้เสียในความหมายอย่างกว้าง โดยคำนึงถึงสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์การเอกชน สมาคม นิติบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อม รวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน และหมู่คณะอื่นด้วย

ข. การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด

เงื่อนไขนี้เป็นเงื่อนไขที่กฎหมายบังคับคือ เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสอง โดยจะต้องพิจารณาก่อนว่ากรณีที่ผู้ฟ้องคดีจะนำมาฟ้องนั้นมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้ หรือไม่ หากมีการกำหนดไว้ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการดังกล่าวให้ครบถ้วน และหากยังมิได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้สั่งการภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือภายในเวลา อันควร จึงจะมาใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล ในกรณีของคำสั่งทางปกครอง การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายกระทำได้โดยการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อผู้มีอำนาจพิจารณาตามที่กฎหมายกำหนด การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นการระงับข้อพิพาทในชั้นของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ทบทวนความถูกต้องในการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ในเรื่องของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแยกพิจารณาได้ 2 กรณี คือ

ก. กรณีที่มีกฎหมายเฉพาะได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้

กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้นกำหนดไว้เสียก่อน และหากไม่พอใจผลการพิจารณาอุทธรณ์จึงจะมีสิทธินำคดีไปฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เช่น คำสั่งศาลปกครองกลางที่ 1392/2544 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานแยกกากของเสียต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรม แต่ถูกปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ตามมาตรา 16

แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้นก่อนที่จะมาดำเนินกระบวนการทางศาล

ข) กรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้

กรณีของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือในชั้นเจ้าหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีก็ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นก่อนที่จะมาฟ้องคดีที่ศาลปกครองเช่นเดียวกับกรณีแรก แต่เป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายกลางคือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 วรรคหนึ่ง วิธีการกระทำ โดยยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั้นภายใน 15 วันนั้น นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว หากไม่พอใจผลการพิจารณาอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีจึงจะมีสิทธินำคดีไปฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่อย่างไรก็ดี ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้แต่ในการแจ้งคำสั่งทางปกครองให้แก่ผู้ฟ้องคดีทราบ หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ระบุงรณียุติอาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวไว้ในคำสั่งทางปกครองนั้นด้วย จะมีผลทำให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งคำสั่งนั้นเริ่มต้นนับใหม่ โดยเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้ยื่นคำขอ ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ในการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ดังกล่าว ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาในการอุทธรณ์ เรื่องดังกล่าวตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะหรือตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีระยะเวลาสั้นกว่า 1 ปี ให้ขยายเป็น 1 ปี นับแต่วันที่ผู้ยื่นคำขอได้รับคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น

ส่วนกรณีที่เป็นการฟ้องคดีให้เพิกถอนกฎ ซึ่งหมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติอื่น ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะนั้น ไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนที่จะมายื่นฟ้องคดีดังเช่นกรณีของคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทันทีโดยไม่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังกล่าวข้างต้น

ค. ระยะเวลาในการฟ้องคดี

ในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการฟ้องภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนดไว้ ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามเนื้อหาของคดีที่ฟ้อง กล่าวคือ

ก) การฟ้องคดีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การฟ้องคดีประเภทนี้จะต้องยื่นฟ้องภายในเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี

ข) การฟ้องคดีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับหนังสือชี้แจงแล้วแต่เป็นคำชี้แจง ที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ระยะเวลาในการฟ้องคดีกรณี ก) และ ข) เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ค) การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

การฟ้องคดีพิพาทประเภทนี้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

ง) การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

ระยะเวลาในการฟ้องคดีตาม ค) และ ง) นี้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

จ) การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

การฟ้องคดีประเภทนี้กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีไว้เป็นระยะเวลาที่แน่นอน ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ ในคดีปกครองที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีไว้ แต่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ซึ่งก็

เป็นไปตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนความหมายของคำว่า ประโยชน์แก่ส่วนรวมนั้น หมายถึง ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวม หรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น ซึ่งในการพิจารณาระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ประธานศาลปกครองสูงสุดได้ออกคำแนะนำให้ตุลาการศาลปกครองให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะดังกล่าวข้างต้นด้วย

ตัวอย่างคดีของศาลปกครองสงขลา คดีหมายเลขดำที่ 16/2551 กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้กรมเจ้าท่าฟื้นฟูชายหาดและสภาพแวดล้อมบริเวณชายหาดพิพาท ศาลปกครองสงขลาวินิจฉัยว่า แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 แล้ว แต่เพิ่งนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2551 ซึ่งเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในกรณีดังกล่าว จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายใน 1 ปี ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม การฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำการฟื้นฟูชายหาดและเยียวยาสภาพแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพดีโดยเร็ว หากศาลมีคำบังคับตามคำขอก็จะเป็นประโยชน์ไม่เฉพาะต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามเท่านั้น หากยังเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอื่นที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าวอีกด้วย จึงเป็นการฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ง. คำขอให้ศาลกำหนดคำบังคับ

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องจัดทำคำฟ้องโดยมีรายการต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยในส่วน of คำขอท้ายฟ้องผู้ฟ้องคดีจะต้องระบุมาให้ชัดเจนว่ามีความประสงค์ที่จะขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอย่างไร โดยคำขอให้ศาลกำหนดคำบังคับนั้นจะต้องเป็นกรณีที่ศาลมีอำนาจสั่งหรือออกคำบังคับให้ได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย หากผู้ฟ้องคดีระบุคำขอท้ายฟ้องไว้ ไม่ชัดเจน เช่น ขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการดังกล่าว เป็นต้น ศาลก็จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ด้วยเหตุที่เป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดคำบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ในส่วนของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งมีลักษณะพิเศษในเรื่องการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแตกต่างจากคดีปกครองทั่วไป ประสานศาลปกครองสูงสุดได้ออกคำแนะนำให้ตุลาการศาลปกครองพิจารณาคำขอและคำบังคับให้ครอบคลุมไปถึงความเสียหายดังต่อไปนี้ด้วย

ก) ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพอนามัย เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าขาดรายได้รูปการค่าปลงศพ ค่าทดแทนความเสื่อมเสียสมรรถภาพของร่างกาย ค่าขาดประโยชน์จากการประกอบอาชีพ ค่าเสียหายทางด้านจิตใจ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้อง เป็นต้น

ข) ค่าเสียหายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ค่าเสียหายที่ไม่มีตัวเลขเชิงพาณิชย์ ได้แก่ ความสูญเสียทางระบบนิเวศน์หรือทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

ค) ค่าเสียหายทางด้านวิถีชีวิตของชุมชนในสังคม เช่น ความสูญเสียเอกลักษณ์ของชุมชนความสูญเสียทางศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น

ในกรณีที่คำขอหรือคำบังคับมีเนื้อหาไม่สมบูรณ์ครบถ้วนดังกล่าว ศาลควรมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำการแก้ไขหรือชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือดำเนินการไต่สวนผู้ฟ้องคดีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้ชัดเจน

จ. ค่าธรรมเนียมศาล

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยปกติไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองและคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ที่มีคำขอให้ศาลสั่งให้มีการชดเชยเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งสำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดปล่อยทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ แต่อย่างไรก็ดี ถ้าหากผู้ฟ้องคดีไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือหากไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลผู้ฟ้องคดีจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรเนื่องจากสถานะของตน ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นคำร้องขอต่อศาลโดยขอให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลมาพร้อมกับคำฟ้องก็ได้ ซึ่งในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ศาลควรพิจารณาให้ความสำคัญเกี่ยวกับผลกระทบหรือประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับสาธารณะประกอบในการพิจารณายกเว้นค่าธรรมเนียมศาลด้วย และโดยสถานะของผู้ขอซึ่งยื่นฟ้องเพื่อแก้ไขเยียวยาสิ่งแวดล้อม ศาลพึงถือว่าผู้ขอจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรหากต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล

1.3 คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง

ศาลปกครองได้แบ่งเขตอำนาจออกเป็น 2 ชั้นศาลได้แก่ ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดมีเพียงศาลเดียวตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครและมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองทุกประเภททั่วราชอาณาจักร ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดจึงไม่ต้องพิจารณาในเรื่องของมูลคดีหรือภูมิำเนาของผู้ฟ้องคดีเหมือนกับการฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น คดีพิพาทดังต่อไปนี้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรงได้แก่

- คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด
- คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด
- คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

ในกรณีพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี สามารถนำข้อพิพาทดังกล่าวไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรง เว้นแต่กฎที่ไม่ได้ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีให้นำข้อพิพาทดังกล่าวไปฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองชั้นต้นประกอบด้วยศาลปกครองกลางและศาลปกครองในภูมิภาค มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่จะอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นจะต้องเข้าหลักเกณฑ์ของคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง และคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดจะต้องเป็นคดีพิพาทตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- 1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีนี้เป็นคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำเนินการได้โดยไม่ต้องให้เอกชนยินยอมก่อน ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการใด ซึ่งการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียวนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องมาจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือ

โดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ คดีพิพาทประเภทนี้เป็นคดีที่เกิดจากการกระทำฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นกรณีหน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน หรือที่เรียกว่า “คำสั่งทางปกครอง” หรือหน่วยงานทางปกครองออกกฎ ข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ใช้บังคับกับประชาชนทั่วไป หรือที่เรียกว่า กฎ ซึ่งมีหลายรูปแบบ และเรียกชื่อต่าง ๆ กัน หรือเจ้าหน้าที่กระทำการอื่นๆ โดยมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งและดำเนินการสุสานและฌาปนสถาน โดยอ้างว่าบริเวณที่ตั้งสุสานและฌาปนสถานเป็นทางน้ำไหลผ่านไปสู่ชุมชน เมื่อมีการก่อสร้างเสร็จจะมีสิ่งปฏิกูล เชื้อแบคทีเรีย และมีกลิ่นเหม็น ซึ่งจะไหลไปรวมกับน้ำสู่แหล่งน้ำที่ชุมชนใช้ในการอุปโภคบริโภค รวมถึงเลี้ยงสัตว์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.44/2550)

คดีพิพาทประเภทนี้ศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ กฎหมายกำหนดให้มีการประกาศคำพิพากษานั้น ในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อได้ประกาศแล้วย่อมมีผลทำให้กฎนั้นสิ้นสภาพ ไม่มีผลบังคับต่อบุคคลทั่วไป ซึ่งมีได้เป็นผู้ฟ้องคดีด้วยก็ตาม กรณีจึงเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะด้วย

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

คดีพิพาทประเภทนี้ เป็นเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยหรือไม่กระทำการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือกระทำการแล้วแต่ล่าช้าเกินสมควร เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้มีคำสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ซึ่งการละเลย ต่อหน้าที่ หมายถึงกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ต้องปฏิบัติ โดยปราศจากเหตุผลที่จะกล่าวอ้างได้ ไม่ว่าจะเป็นการไม่ดำเนินการดังกล่าวจะเกิดขึ้นโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ

ในกรณีที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจหน้าที่ทั่วไป ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีหนังสือร้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวแล้ว และเพิกเฉยไม่ดำเนินการใดๆ เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 24/2547 กรณีเทศบาลเชียงใหม่ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ในการดูแลปรับปรุงถนน ทางบก ทางน้ำ ทางระบายน้ำ ตลอดจนไม่ใช้อำนาจ

ห้ามมิให้ผู้ใดก่อเหตุรำคาญ หรือระงับ หรือควบคุมเหตุรำคาญ ทำให้มีการลักลอบปล่อยน้ำเสียและขยะลงในคลองแม่ข่า ทำให้คลองแม่ข่าสกปรกและมีกลิ่นเหม็น มียุงและเชื้อโรค เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งอาศัยอยู่ริมคลองดังกล่าวเจ็บป่วย ผู้ฟ้องคดีจะต้องแจ้งเหตุแห่งความเดือดร้อนนั้นเพื่อหาทางแก้ไขเยียวยาให้เทศบาลเชียงใหม่ทราบก่อน เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอให้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว จึงไม่อาจถือได้ว่าคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ส่วนกรณีที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะแล้ว หากมีการเพิกเฉยไม่ดำเนินการใดๆ แล้ว ถือได้ว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ ต้องปฏิบัติ เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 379/2546 การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมไม่วินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ถือว่าเป็นการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นต้น

นอกจากนี้ในเรื่องของการพิจารณาอุทธรณ์นั้น ได้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 73/2547 วางแนวเรื่องกรอบระยะเวลาที่เหมาะสมซึ่งหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐควรจะต้องดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ตามอำนาจหน้าที่ ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติไว้เป็นการเฉพาะว่า “ระยะเวลาอันสมควร” ควรจะมีระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันที่ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่ง และหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับคำอุทธรณ์นั้น โดยเทียบเคียงจากระยะเวลาขั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

คดีประเภทนี้ศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

กรณีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด ซึ่งคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดนั้น บางคดีต้องฟ้องที่ศาลยุติธรรม และบางคดีฟ้องที่ศาลปกครอง คดีเกี่ยวกับความรับผิด

ทางละเมิดที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง จะต้องเป็นคดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดการกระทำละเมิดนั้นเป็นการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนด มิใช่กระทำโดยอาศัยเหตุส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ และความเสียหายเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย การออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยในเรื่องของการใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ หมายความว่ารวมถึงการกระทำซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยเฉพาะตามกฎหมายด้วย เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 159/2546 (ประชุมใหญ่) กรณีฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากงานก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินของกรมทางหลวง วินิจฉัยว่า เป็นการใช้อำนาจเฉพาะตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 แต่ไม่หมายความว่ารวมถึงการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วๆ ไปเช่น การปฏิบัติหน้าที่ของแพทย์ในการรักษาคณไช้

คดีพิพาทประเภทนี้ศาลปกครองจะมีคำสั่งให้ใช้เงิน หรือสั่งให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ หรือชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิด

ในการใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมี 3 ลักษณะ คือ

ลักษณะที่ 1 การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามกรณีที่ 1) และมีคำขอให้ชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกรณี ที่ 3) ด้วย

ลักษณะที่ 2 การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ในกรณีที่ 2) และมีคำขอให้ชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกรณีที่ 3)

การฟ้องคดีพิพาทตามลักษณะที่ 1 และลักษณะที่ 2 ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษา ให้นายงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด พร้อมกับมีคำสั่งให้ใช้เงิน หรือสั่งให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ หรือชดใช้ค่าเสียหาย หรือค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ลักษณะที่ 3 การฟ้องคดีคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดโดยตรง กล่าวคือ เป็นการฟ้องเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามกรณีที่ 3)

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

สัญญาทางปกครองเป็นสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ โดยเนื้อหาของสัญญานั้นมีลักษณะ เป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งก็คือบริการสาธารณะบรรลุผล ส่วนสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลผู้กระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยความสมัครใจบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคของคู่สัญญา โดยไม่มีลักษณะดังกล่าวข้างต้น ก็จะเป็นเรื่องของสัญญาทางแพ่งซึ่งไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.79/2547 ซึ่งวินิจฉัยว่า การกำจัดขยะมูลฝอยถือเป็นบริการสาธารณะที่หน่วยงานทางปกครองต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ การที่หน่วยงานทางปกครองทำสัญญาจ้างเอกชนกำจัดขยะมูลฝอยถือเป็นการมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะด้านกำจัดขยะมูลฝอยแทนหน่วยงานทางปกครอง

ในการพิพาทคดีประเภทนี้ ศาลปกครองมีอำนาจเช่นเดียวกับคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ในการสั่งให้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำเพื่อเยียวยาความเสียหายจากการผิดสัญญาหรือเพื่อให้ปฏิบัติตามสัญญา

5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

คดีประเภทนี้เป็นข้อยกเว้นของหลักกฎหมายทั่วไปในปัจจุบัน กล่าวคือ โดยหลักเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ออกคำสั่งทางปกครองไปแล้วเอกชนไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้โดยไม่ต้องฟ้องศาลก่อน การฟ้องศาลในกรณีนี้จึงเป็นข้อยกเว้นตาม

หลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้เดิม ซึ่งในกฎหมายปัจจุบันไม่ค่อยพบเห็นแล้ว⁵⁶ สำหรับการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในกรณีนี้ยังไม่พบแนวคำวินิจฉัยในกรณีดังกล่าว⁵⁷

ในการพิพากษาคดีประเภทนี้ศาลมีอำนาจสั่งให้บุคคลกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายหรือศาลมีอำนาจสั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

กฎหมายที่มีบทบัญญัติลักษณะนี้ เช่น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 42 วรรคสอง ซึ่งมีบทบัญญัติให้เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง⁵⁸ สำหรับการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในกรณีนี้ยังไม่พบแนวคำวินิจฉัยในกรณีดังกล่าว

7) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 (2)

คดีพิพาทประเภทนี้มีตัวอย่างคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมดังนี้

- กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนมติของคณะรัฐมนตรี กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติดังกล่าวเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2550 เรื่องหลักเกณฑ์ในการประเมินอาคาร/ที่พักของผู้ได้รับผลกระทบด้านเสียงจากการทำอากาศยานสุวรรณภูมิ ที่กำหนดมาตรการชดเชยผู้ได้รับผลกระทบด้านเสียงจากการทำอากาศยานสุวรรณภูมิ โดยผู้ฟ้องคดี

⁵⁶ ฤทัย หงส์ศิริ “ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง” วารสารนิติศาสตร์ กันยายน 2544 หน้า 26

⁵⁷ แนวทางการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง หน้า 94

⁵⁸ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

มาตรา 42 ให้คณะกรรมการอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ที่ยื่นต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ ให้คณะกรรมการอุทธรณ์วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์

หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายใน กำหนดหนึ่งเดือน ในกรณีที่ยังมิได้มีการตั้งศาลปกครองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มิให้นำข้อความดังกล่าวนี้มาใช้บังคับ

เห็นว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของผู้ได้รับผลกระทบทาง
เสี่ยงจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิโดยไม่ชอบธรรมและไม่ครอบคลุมปัญหาที่เกิดขึ้นเหมือนมติ
คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2549 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.13/2552)

- กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นผู้ครอบครองทำ
ประโยชน์ในที่ดินมือเปล่า ไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยการครอบครองและทำประโยชน์
ต่อเนื่องจากรายการที่ ทำกินมาก่อนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1
จะออกกฎกระทรวงฉบับที่ 366 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ
พ.ศ. 2507 กำหนดให้บริเวณดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งกฎกระทรวงดังกล่าวออกโดยมิชอบ
และขอให้ศาลเพิกถอนกฎกระทรวงดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.11/2545)

1.4 วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง

1) ลักษณะทั่วไปของวิธีพิจารณาคดีปกครอง

วิธีพิจารณาคดีปกครองใช้ระบบไต่สวนซึ่งมีลักษณะเฉพาะคือ ตุลาการศาล
ปกครองเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินคดี โดยเป็นผู้ควบคุมกระบวนการพิจารณาคดี เช่น กำหนด
ระยะเวลาในการดำเนินคดีให้แก่คู่ความ สั่งปิดการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือยุติการพิจารณา หรือการ
ยุติการแสวงหาข้อเท็จจริง นอกจากนี้ยังเป็นผู้ตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานในคดีทั้งหมด
โดยไม่ผูกพันเฉพาะ ที่คู่กรณีนำเสนอ

กระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกรองนั้น⁵⁹ จะใช้เอกสารเป็นหลัก ตั้งแต่การทำคำ
ฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รายงานกระบวนการพิจารณา คำแถลงของคู่กรณี
คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ตลอดจนคำพิพากษาและคำสั่งต่างๆ และให้โอกาสคู่กรณี
ทราบข้อเท็จจริง ได้แย้งและแสดงพยานหลักฐานได้เต็มที่ โดยศาลต้องฟังคู่กรณีทุกฝ่ายและแจ้งให้
คู่กรณีทราบถึงความเห็นของคดี ให้โอกาสคู่กรณีในการชี้แจงและแสดงหลักฐานประกอบข้ออ้าง
ของตน ตลอดจนแก้ไขข้อกล่าวหาของอีกฝ่ายหนึ่ง คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูพยานหลักฐานที่แต่ละฝ่าย
ได้ยื่นไว้ในสำนวน เว้นแต่มีกฎหมายคุ้มครองไม่ต้องเปิดเผย หรือศาลเห็นว่าไม่ควรเปิดเผยเพื่อ
ไม่ให้เกิดการดำเนินงานของรัฐเสียหาย อย่างไรก็ตาม ศาลก็ไม่อาจนำพยานหลักฐานดังกล่าวมาใช้รับ
ฟังในการพิจารณาพิพากษาคดีได้เนื่องจากขัดกับหลักการนี้ นอกจากนั้น ในการนัดไต่สวนศาลต้อง
แจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีนั้นคัดค้านหรือ

⁵⁹ ฤทัย หงส์ศิริ ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง 2545 วิทยุชน กรุงเทพมหานคร

ชี้แจงข้อเท็จจริงได้ เว้นแต่ข้อเท็จจริงนั้น ไม่มีผลกระทบต่อการพิจารณาพิพากษาคดี หรือคู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้ทราบข้อเท็จจริงนั้นมาก่อนแล้ว

นอกจากนี้ยังเป็นวิธีพิจารณาคดีที่เรียบง่าย รวดเร็ว และประหยัด เช่น คำฟ้องไม่มีแบบแต่ต้องใช้ถ้อยคำสุภาพและมีรายการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด การยื่นคำฟ้องสามารถส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน และมีเจ้าหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้องในกรณีคำฟ้องมีรายการไม่ครบถ้วนหรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ นอกจากนี้คู่กรณียังสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาได้ด้วยตนเองหรือประสงค์จะมอบหมายให้ทนายความดำเนินคดีแทนก็ได้

ในคดีปกครองนอกจากจะมีตุลาการเจ้าของสำนวน ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบและเสนอความเห็นในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อองค์คณะเพื่อพิจารณาพิพากษาคดี ตลอดจนดำเนินการ ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดี โดยองค์คณะผู้พิพากษาเป็นผู้มีอำนาจในการรับฟังข้อเท็จจริงและพิพากษาคดีนั้นแล้ว ยังมีตุลาการผู้แถลงคดีซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากตุลาการที่มีชื่ออยู่ในองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นเพื่อให้ทำคำแถลงการณ์ โดยจะเป็นกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ 3 ฝ่าย ระหว่างตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการผู้แถลงคดี และองค์คณะพิจารณาพิพากษา โดยก่อนการลงมติวินิจฉัยคดี ตุลาการผู้แถลงคดีมีหน้าที่จัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและเสนอความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีนั้นต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี ความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีจะเป็นสิ่งที่ถ่วงดุลความเห็นขององค์คณะ เพราะจะทำให้้องค์คณะต้องมีความละเอียด รอบคอบ และมีเหตุผลสนับสนุนในแต่ละคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีความเห็นที่แตกต่างไปจากความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดี

ในการพิพากษาคดีนอกจากศาลปกครองจะวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในคดีแล้วศาลปกครองยังมีหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและวางหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการและจัดทำกิจการของรัฐด้วย นอกจากนี้หน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

2) ขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีขั้นตอนการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณา เช่นเดียวกับคดีปกครองประเภทอื่นดังต่อไปนี้⁶⁰

⁶⁰ เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่องศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ โครงการสร้างบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ เพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการภาครัฐที่ดี รุ่นที่ 1 13-15 ธันวาคม 2548 โรงแรมสวนนารามาคา กรุงเทพมหานคร

ก. การยื่นคำฟ้อง

ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองที่มีเขตอำนาจหรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน โดยแนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องพร้อมด้วยสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีรับรองสำเนาถูกต้องเท่ากับจำนวนของผู้ถูกฟ้องคดีมาพร้อมกับคำฟ้องด้วย การฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือที่มูลคดีเกิดขึ้น ในกรณีที่คำฟ้องอาจยื่นต่อศาลได้มากกว่าหนึ่งศาล เนื่องจากภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดี สถานที่ที่มูลคดีเกิด หรือคดีมีหลายข้อหา ถ้ามูลคดีมีความเกี่ยวเนื่องกัน ผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำฟ้องต่อศาลหนึ่งศาลใดก็ได้ นอกจากนี้การฟ้องคดีที่มูลคดีมิได้เกิดขึ้นในราชอาณาจักร ถ้าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสัญชาติไทยและไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักร ให้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง

เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณีแล้ว เจ้าหน้าที่ของศาลจะลงทะเบียนคดีในสารบบความและออกใบรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมทั้งตรวจคำฟ้องในเบื้องต้น หากเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนแล้ว เจ้าหน้าที่ก็จะเสนอคำฟ้องดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป หากเจ้าหน้าที่ของศาลเห็นว่าคำฟ้องนั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วนไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ แต่อาจแก้ไขได้ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน เจ้าหน้าที่ก็จะแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขคำฟ้องให้สมบูรณ์หรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือหากเห็นว่า คำฟ้องนั้นไม่อาจแก้ไขให้สมบูรณ์ครบถ้วนได้ หรือไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หรือผู้ฟ้องไม่แก้ไขคำฟ้องหรือไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด เจ้าหน้าที่ของศาลก็จะบันทึกและเสนอคำฟ้องดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาต่อไป

ข. การจ่ายสำนวนคดี การแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีและตุลาการเจ้าของสำนวน

เมื่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดได้รับคำฟ้องจากเจ้าหน้าที่ของศาลแล้ว ก็จะส่งจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์กรคณะพิจารณาพิพากษาตามความเชี่ยวชาญในประเภทคดี ที่รับผิดชอบหรือในกรณีที่มีได้มีการจัดตั้งองค์กรคณะไว้เป็นการเฉพาะ ก็จะจ่ายสำนวนคดีโดยการใช้วิธีการที่ไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้าว่าจะจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์กรคณะใด และแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดี

เมื่อองค์กรคณะได้รับสำนวนคดีแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะในองค์กรคณะนั้นจะต้องแต่งตั้งตุลาการในองค์กรคณะคนหนึ่งหรือตนเอง เป็นตุลาการเจ้าของสำนวน เพื่อเป็นผู้ดำเนินการตรวจคำฟ้อง รวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณีและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง โดยมีพนักงานคดีปกครองเป็นผู้ช่วยดำเนินการตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย

ค. การตรวจคำฟ้อง

ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้ตรวจคำฟ้องโดยพิจารณาถึงความสมบูรณ์ของคำฟ้อง เขตอำนาจศาล และเงื่อนไขการฟ้องคดี หากเป็นคำฟ้องที่อาจแก้ไขได้ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขให้สมบูรณ์ หรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนด หากไม่มีการแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือเป็นกรณีที่ไม้อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือไม่อยู่ในอำนาจ ก็จะเสนอให้องค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ กรณีเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน หรือมีการแก้ไขให้สมบูรณ์ครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนดแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา

ในการพิจารณาความสมบูรณ์ครบถ้วนของคำฟ้องในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ศาลปกครองจะพิจารณาถึงการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีรวมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว หากพอที่จะเข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับหรืออาจจะได้รับผลจากการกระทำดังกล่าวในลักษณะใดลักษณะหนึ่งโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ก็ถือว่าเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาและดำเนินการต่อไป

ง. การทำคำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีแล้วก็จะมีการสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การยื่นต่อศาล ซึ่งเป็นการเริ่มต้นแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีจากคู่กรณี โดยศาลจะมีคำสั่งให้ส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีรับรองสำเนาถูกต้องไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อจัดทำคำให้การยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาตามคำสั่งศาล ในกรณีที่ศาลเห็นสมควรกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องให้การหรือให้จัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การพิจารณาของศาลด้วยก็ได้ ภายในกำหนดระยะเวลาตามคำสั่งศาล กรณีคำฟ้องที่รับไว้พิจารณานั้นเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน และมีข้อเท็จจริงที่สามารถใช้วินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้นได้โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะจัดทำบันทึกเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ

ในเรื่องการขอขยายระยะเวลาทำคำให้การในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ศาลจะพิจารณานุญาตให้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อเป็นการเร่งรัดการดำเนินคดีและมีให้กระบวนการพิจารณาคดีล่าช้าเกินสมควร แต่สำหรับในกรณีที่มิข้อเท็จจริงยุ่งยากซับซ้อน ศาลจะพิจารณาขยายระยะเวลาให้ตามความเหมาะสม

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การและตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งรับคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีไว้ในสำนวนแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งสำเนายานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีคัดค้านหรือยอมรับยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาล ทั้งนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะกำหนดประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีต้องชี้แจงหรือให้จัดส่งยานหลักฐานใดๆ ด้วยก็ได้ หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะคัดค้านคำให้การ ผู้ฟ้องคดีจะต้องทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด หากผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การแต่ประสงค์ที่จะให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป ก็จะต้องแจ้งความประสงค์นั้นให้ศาลทราบเป็นหนังสือภายในกำหนดเวลาดังกล่าว หากผู้ฟ้องคดีไม่ทำคำคัดค้านคำให้การและไม่แจ้งความประสงค์ต่อศาลภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ศาลจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้

เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำคัดค้านคำให้การและศาลมีคำสั่งรับคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีไว้ในสำนวนแล้ว ก็จะส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การพร้อมยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อจัดทำคำให้การเพิ่มเติมยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การเพิ่มเติมต่อศาลแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีคำสั่งรับคำให้การเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีไว้ในสำนวนและให้ส่งสำเนาคำให้การเพิ่มเติมพร้อมยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องนั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อทราบต่อไป

จ. การไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม และการสรุปสำนวน

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การเพิ่มเติมภายในกำหนดเวลา หรือเมื่อพ้นกำหนดเวลาแล้วผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้ยื่นคำให้การเพิ่มเติม ตุลาการเจ้าของสำนวนจึงจะพิจารณาข้อเท็จจริงทั้งหมด หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดได้แล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะจัดทำบันทึกสรุปสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป แต่หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้ยังไม่เพียงพอต่อการพิจารณาพิพากษาคดี ตุลาการเจ้าของสำนวนก็อาจแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมโดยไม่จำกัดเฉพาะยานหลักฐานที่คู่กรณีเสนอ ภายหลังจากสิ้นสุดขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การและคำให้การเพิ่มเติมจากคู่กรณีแล้ว โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 55 วรรคสาม และมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับข้อ 50 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไม่ว่าจะเป็นการไต่สวนพยาน การเรียกให้คู่กรณี หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารพยานหลักฐานต่อศาล

การแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ การเดินทางไปตรวจสอบสถานที่ หรือการส่งประเด็นให้ศาลอื่นช่วย
แสวงหาข้อเท็จจริงแทนก็ได้

อย่างไรก็ดี ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการพิสูจน์ระหว่างการกระทำ
กับผลที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ตลอดจนการกำหนดค่าเสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
ซึ่งมีความซับซ้อนและเป็นปัญหาทางเทคนิค มีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

ก) กรณีที่มีการฟ้องเรียกค่าเสียหาย นอกจากการรับฟังข้อเท็จจริงและ
พยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีแล้ว ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและ
พยานหลักฐานเกี่ยวกับความเสียหายให้เกิดความชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อที่ศาลจะใช้ในการพิจารณากำหนด
จำนวนค่าเสียหายที่แน่นอน ในกรณีที่ไม้อาจแสวงหาพยานหลักฐานได้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับความ
เสียหายที่เกิดขึ้น และศาลเห็นว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นจริง ศาลอาจใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายแบบ
เหมารวมตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำนั้น

ข) กรณีที่เกิดความเสียหายซึ่งศาลอาจกำหนดค่าเสียหายได้ในอนาคต ศาลควร
ไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อใช้ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคำพิพากษาคด้วย เช่น กรณีผู้เสียหาย
ได้รับมลพิษจากโรงสีหรือสารพิษอันตรายอื่นๆ และเกิดอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง ศาลควรกำหนด
ค่าเสียหายให้เป็นธรรมตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ทั้งนี้ ในกรณีที่ยังไม่มี การแต่งตั้งพยาน
ผู้เชี่ยวชาญ ศาลอาจพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้ความเห็นแก่ศาลก็ได้ เช่น แพทย์เฉพาะ
ทางด้านอาชีวเวชศาสตร์และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ค) กรณีที่เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ศาลควรพิจารณาแต่งตั้ง
พยานผู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะ ในการรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องสาเหตุของการเกิดความเสียหาย
มูลค่าความเสียหายของระบบนิเวศที่เสียไป ค่าใช้จ่ายในการแก้ไขฟื้นฟูสภาพแวดล้อมและและจัด
มลพิษที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งมาตรการเพื่อป้องกัน คุ้มครอง รักษา หรือฟื้นฟู
ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้ในการพิจารณาพิพากษาคต่อไป

ง) การกำหนดค่าเสียหายในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากมลพิษ ศาลควร
พิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เฉพาะด้านโดยตรง เช่น ผู้เชี่ยวชาญทางด้านเสียง อากาศ
หรือของเสียอันตรายอื่นๆ ซึ่งอาจเป็นนักวิชาการในหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ความเห็นต่อศาลในการ
กำหนดค่าเสียหายอันเกิดจากมลพิษนั้น

จ) ในกรณีที่ศาลไต่สวนแล้วปรากฏว่า ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมากเกินไป
กว่าที่ปรากฏในคำขอท้ายฟ้อง ศาลควรแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ

ในส่วนของการตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ศาลควร
พิจารณาถึงความเป็นกลาง ความรู้ ประสบการณ์ และประวัติการทำงานของผู้เชี่ยวชาญ ความ

เป็นที่ยอมรับของหลักการและทฤษฎีที่พยานผู้เชี่ยวชาญเสนอ รวมทั้งประโยชน์ได้เสียของพยานผู้เชี่ยวชาญดังกล่าว

ในการที่ศาลจะตรวจสอบสถานที่พิพาทนั้น ก่อนออกไปตรวจสอบสถานที่ ศาลควรวางแผนการตรวจสอบสถานที่ให้ละเอียดรอบคอบ หากกรณีมีสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป ศาลควรพิจารณาแก้ไขสถานการณ์เฉพาะหน้านั้นให้มีความเหมาะสมและมีเหตุผล โดยจะต้องระมัดระวังในการวางแผนเพื่อให้คู่กรณีเกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่า ศาลวางแผนไม่เป็นกลาง หรือไม่ให้ความเสมอภาคแก่คู่กรณี กรณีที่อาจมีการเผชิญหน้าระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่ายหรือบุคคลภายนอก จนอาจก่อให้เกิดความรุนแรงหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการ ศาลควรสั่งให้สำนักงานศาลปกครองประสานขอความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่เป็นการล่วงหน้า เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในสถานที่ดังกล่าว โดยก่อนที่จะตรวจสอบข้อเท็จจริงในสถานที่ รวมทั้งศาลควรแจ้งให้คู่กรณีและบุคคลที่อยู่ ณ สถานที่นั้นทราบว่า การตรวจสอบสถานที่เป็นการดำเนินการกระบวนพิจารณาของศาล ขอให้คู่กรณีและบุคคลที่อยู่ ณ สถานที่นั้นอำนวยความสะดวกในการดำเนินการกระบวนพิจารณาของศาล หากผู้ใดกระทำการอันเป็นการขัดขวาง อาจมีความผิดตามกฎหมาย และเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ศาลควรจัดแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นไว้ในรายงานกระบวนพิจารณา

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนพิจารณาเห็นว่า ข้อเท็จจริงจากคำฟ้องและคำชี้แจงจากคู่กรณี รวมทั้งข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลเพียงพอต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดแล้ว ก็จะจัดทำบันทึกสรุปสำนวนของตุลาการเจ้าของสำนวนพร้อมสำนวนคดีเสนอต่อองค์คณะเพื่อพิจารณาต่อไป หากตุลาการองค์คณะเห็นว่ายังจำเป็นต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ตุลาการองค์คณะก็อาจแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเองหรือมอบหมายให้ตุลาการเจ้าของสำนวนดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ แต่หากตุลาการองค์คณะเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้วตุลาการหัวหน้าคณะก็จะมีคำสั่งกำหนดวันใดวันหนึ่งให้เป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น และเมื่อได้กำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะก็ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 10 วัน และเมื่อครบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะจะจัดส่งสำนวนคดีให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดพิจารณาดำเนินการต่อไปเพื่อสั่งให้ส่งสำนวนคดีนั้นให้ตุลาการผู้แถลงคดี จัดทำคำแถลงการณ์โดยเร็ว

ฉ. การจัดทำคำแถลงการณ์และการกำหนดวันนั่งพิจารณาคดี

เมื่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณีพิจารณาสำนวนคดีแล้วเห็นว่า ไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้ว ก็จะส่ง

สำนวนคดีให้ตุลาการ ผู้แถลงคดีจัดทำคำแถลงการณ์ ซึ่งประกอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและความเห็นเสนอต่อองค์คณะซึ่งตุลาการองค์คณะก็จะมีการกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกและแจ้งวันให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน เพื่อดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาในชั้นนั่งพิจารณาคดีและหากคู่กรณีประสงค์จะยื่นคำแถลงเป็นหนังสือเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายเพิ่มเติมต่อองค์คณะก็ต้องยื่นต่อศาลก่อนวันนั่งพิจารณาคดี หรืออย่างช้าในระหว่างการพิจารณาคดีนั้น โดยศาลจะส่งบันทึกสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวันก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกด้วย

ในชั้นการนั่งพิจารณาคดีนั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเสนอสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นของคดี จากนั้นจะเป็นการแถลงด้วยวาจาของคู่กรณีประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ยื่นไว้ โดยคู่กรณีต้องแถลงด้วยวาจาอย่างกระชับและอยู่ในประเด็นที่ปรากฏในคำแถลงเป็นหนังสือเท่านั้น หลังจากนั้นจะเป็นการชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือของตุลาการผู้แถลงคดีและเมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์แล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะจะนัดประชุมปรึกษาคณะเพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีอีกครั้งหนึ่ง อนึ่ง คู่กรณีมีสิทธิยื่นคำแถลงเป็นหนังสือรวมทั้งนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงดังกล่าวเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมในวันนั่งพิจารณาคดี โดยไม่มาแถลงด้วยวาจาก็ได้ โดยยื่นคำแถลงเป็นหนังสือต่อศาลก่อนวันนั่งพิจารณาคดีหรืออย่างช้าที่สุดในช่วงการนั่งพิจารณาคดี

ข. คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี

คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองต้องระบุรายการต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด โดยในส่วนของคำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดีในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ศาลจะต้องวินิจฉัยและให้เหตุผลในทุกข้อหาทุกประเด็นหรือข้อโต้เถียงที่คู่กรณีกล่าวอ้างทั้งหมด รวมทั้งควรวินิจฉัยเพื่อวางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีการสร้างปทัสฐานของสังคม และการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การบริหารราชการแผ่นดิน การป้องกัน คุ้มครอง รักษาหรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม หลักการพัฒนาที่ยั่งยืนผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมชีวิตหรือสุขภาพอนามัยของบุคคล และสิทธิของชนรุ่นหลังด้วย

ในคดีที่ผู้ฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ศาลปกครองจะนำพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาพิจารณา แต่เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดเรื่อง การกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนไว้เป็นการเฉพาะ ศาลปกครองจึงต้องนำหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหม

ทดแทนสำหรับการกระทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ โดยศาลจะเป็นผู้พิจารณากำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนโดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดในแต่ละคดี ค่าเสียหายที่ศาลจะกำหนดให้แก่ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วอย่างแท้จริง ส่วนค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีคาดหมายว่าจะเกิดขึ้นแต่ไม่อาจพิสูจน์ค่าเสียหายได้ มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 154/2547 ไว้ว่าศาลก็จะไม่กำหนดให้ เช่น ค่าขาดประโยชน์จากการทำไร่ที่ควรจะได้รับจากการเข้าทำสัญญา เป็นต้น

ในการกำหนดค่าเสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ศาลพึงกำหนดให้ครอบคลุมค่าเสียหายต่างๆ ตามข้อเท็จจริงในแต่ละคดี เช่น ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้อง ค่าเสียหายทางค่ายสุขภาพ ค่าขาดประโยชน์ ค่าเสียหายในอนาคต ค่าเสียหายทางด้านจิตใจหรือค่าเสียหายอันมิใช่ตัวเงิน ค่าเสียหายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ ค่าขจัดมลพิษ ค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิทธิชุมชนและวิถีชีวิตชุมชน รวมทั้งอาจตั้งข้อสงวนในคำพิพากษาเพื่อกำหนดค่าเสียหายในอนาคตด้วย สำหรับกรณีที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาให้ผู้รับผิดชอบดำเนินการอื่นใดเพื่อเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ศาลควรกำหนดเป็นเงื่อนไขในคำพิพากษาเพื่อให้ผู้รับผิดชอบปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมแก่กรณี

ศาลจะแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเป็นการล่วงหน้า และเมื่อศาลได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีโดยเปิดเผยในวันใดแล้ว ให้ถือว่าวันที่อ่านนั้นเป็นวันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีนั้น หากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีข้อคัดค้าน คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นก็สามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ โดยคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลปกครองสูงสุดให้ถือเป็นที่สุด

ในส่วนของการบังคับคดีนั้น เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วในกรณีที่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเมื่อมีคำพิพากษาแล้วให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้ จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด ในกรณีที่คู่กรณียื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นก็ต้องยื่นภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น หากมิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด ดังนั้น ในช่วงระยะเวลา 30 วันนับแต่วันที่ศาลปกครองชั้นต้น ได้มีคำพิพากษาจึงเป็นช่วงที่ไม่สามารถบังคับคดีได้ เพราะคดียังไม่ถึงที่สุด แต่หากพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์แล้วไม่มีการอุทธรณ์ คดีเป็นอันถึงที่สุด คู่กรณีผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษามาตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำบังคับ หากคู่กรณีได้อุทธรณ์คำพิพากษาคือศาล

ปกครองสูงสุด ก็ต้องรอการบังคับคดีไว้จนกว่าศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดถือเป็นเด็ดขาดถึงที่สุด คู่กรณีผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตาม

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ฝ่ายปกครองแพ้คดีนั้น ในคดีบางประเภทผู้ฟ้องคดีก็ไม่จำเป็นต้องขอให้ศาลมีการบังคับคดี เช่น ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ก็ให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น หรือในกรณีของคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ก็ต้องถือว่ามีผลบังคับตามคำพิพากษาได้ในตัว โดยที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องออกคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวอีก

ข. วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

การกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีเป็นการชั่วคราวก่อนศาลมีคำพิพากษาเป็นอำนาจดุลพินิจของศาล ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยจะต้องคำนึงถึงปัจจัยที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ การกระทำที่ฟ้องร้องและพฤติกรรมแห่งคดี ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดี และการบริหารงานของรัฐและประโยชน์สาธารณะ วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษามี 2 กรณี คือ การทุเลาการบังคับและการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

การทุเลาการบังคับเป็นการป้องกันและบรรเทาผลร้ายที่อาจจะเกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีในระหว่างรอผลคำพิพากษา ซึ่งจะมีผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่มีการฟ้องคดีนั้นจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา เนื่องจากในระหว่างการนำคดีมาสู่ศาลและการพิจารณาคดีของศาล เพื่อให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ผู้นำคดีมาฟ้องยังคงต้องอยู่ในบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามให้เป็นไปตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าว หากผู้นำคดีมาฟ้องไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่พิพาทได้

ส่วนการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว เป็นกรณีที่ศาลปกครองกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีตั้งใจจะกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปซึ่งการกระทำที่ถูกฟ้องร้อง หรือผู้ฟ้องคดีจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายต่อไปเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี

ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะในปัจจุบัน หรืออาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะในอนาคต ศาลจะพิจารณากำหนดมาตรการ

หรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยไม่ต้องรอให้ผู้ฟ้องคดีร้องขอ และในกรณีที่ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ศาลกำหนด ศาลพึงมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ศาลที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีไปติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามคำสั่งศาล และรายงานให้ศาลทราบเป็นระยะหากปรากฏว่ามีการฝ่าฝืนคำสั่งศาล ให้ศาลดำเนินการตามที่เห็นสมควร เพื่อให้คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษามีผล

2. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบันศาลปกครองพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยใช้วิธีพิจารณาคดีแบบเดียวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554 ในคดีปกครองประเภทอื่นๆ ยังไม่มีการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในการระงับข้อพิพาททางปกครอง เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงที่มา ความหมาย วิธีการในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ประเภท ประโยชน์ และข้อเปรียบเทียบระหว่างการพิจารณาคดีและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผู้ศึกษาขอกล่าวถึงรายละเอียดในเรื่องดังกล่าว โดยจะมีการกล่าวถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีแพ่งของศาลยุติธรรมเพื่อเป็นการเปรียบเทียบกับดังต่อไปนี้

ในช่วงประมาณ 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ในต่างประเทศโดยเฉพาะทางประเทศแถบยุโรปและอเมริกา ได้ถือกำเนิดศาสตร์แขนงใหม่ขึ้น ซึ่งเป็นอีกหนึ่งทางเลือกใหม่สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาของความขัดแย้งในเรื่องต่างๆ จากจุดเริ่มต้นที่ประเทศนั้นๆ มีปัญหาจำนวนเรื่องการฟ้องร้องมาก ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของอุบัติเหตุ ธุรกิจการค้า เรื่องการฟ้องหย่า หรือฟ้องแบ่งมรดกหรือทรัพย์สิน แต่จำนวนของผู้พิพากษา รวมไปถึงผู้ที่ทำหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมนั้นมีไม่เพียงพอต่อความต้องการ ทำให้การฟ้องร้องในแต่ละคดีใช้เวลายาวนาน และค่าใช้จ่ายก็สูงตามไปด้วย ทนายความและผู้ที่ทำงานเกี่ยวข้องอยู่ในกระบวนการยุติธรรม จึงได้พยายามค้นหาวิธีการใหม่ๆ ขึ้นมาเพื่อรองรับปัญหา จากเหตุผลดังกล่าว จึงได้เกิดการร่วมมือกันขึ้นระหว่างผู้ที่ทำงานเกี่ยวข้อง กับกระบวนการยุติธรรมและนักจิตวิทยา โดยกระบวนการใหม่นี้เป็นการรวมเอาศาสตร์ด้านจิตวิทยา ศาสตร์ทางด้านการเจรจาต่อรอง และตัวบทกฎหมายของประเทศนั้นๆ มารวมเข้าไว้ด้วยกัน โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งวิธีการที่จะให้คนๆ หนึ่ง มีทักษะในการช่วยเจรจาต่อรอง

ระหว่างคนสองคนขึ้นไป โดยมีผลบังคับทางกฎหมาย และยังเป็นการช่วยเหลือทางด้านจิตใจให้กับ คู่กรณีทั้งสองฝ่ายหรือมากกว่านั้น และจากความพยายามนี้ จึงนำมาซึ่งอีกหนึ่งทางเลือกของการ แก้ไขข้อขัดแย้งนั้น คือ กระบวนการที่เรียกว่า กระบวนการไกล่เกลี่ย ซึ่งเป็นกระบวนการที่รวมเอาข้อดี ของการให้คำปรึกษาและความเกี่ยวเนื่องทางกฎหมายมารวมกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่ง ข้อตกลงที่สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะทำได้ระหว่างคู่กรณีและมีผลบังคับใช้ทางกฎหมาย โดยผู้ที่ทำ หน้าที่เป็นคนกลางจะไม่เข้าไปตัดสินความใดๆ ทั้งสิ้น แต่จะเป็นผู้ที่คอยควบคุมกระบวนการและ บรรยายการสื่อสาร เพื่อให้เกิดข้อตกลงที่มาจากการตัดสินใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเอง และทำ หน้าที่เปรียบเสมือนประจักษ์พยาน เมื่อข้อตกลงนั้นสิ้นสุดลง⁶¹

กระบวนการในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น คู่กรณีจะเจรจาต่อรองกัน โดยผู้ไกล่ เกลี่ยจะเป็น คนที่คอยประสานความเข้าใจให้กับคู่กรณีทั้งสองฝ่าย และในขณะเดียวกันก็จะ พยายามแสวงหาหนทางแก้ไขปัญหาที่ทั้งสองฝ่ายอาจจะยอมรับได้มาเสนอ บางครั้งข้อพิพาทที่ ขัดแย้งอาจมีสาเหตุจากเรื่องเล็กน้อย เมื่อคู่กรณีทะเลาะวิวาทกันแล้ว เรื่องเล็กน้อยนั้นได้ลุกลามเป็น เรื่องราวใหญ่โต ประกอบกับคู่กรณีทั้งสองฝ่ายอาจจะมีความรู้สึกและอารมณ์ร่วมไปกับ สถานการณ์ที่เผชิญอยู่ ทำให้มองไม่เห็นวิธีการแก้ไขปัญหาก็ได้ แต่สำหรับผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งเป็นคนกลางที่ ไม่มีส่วนได้เสียกับเรื่องที่พิพาท ย่อมไม่เกิดความรู้สึกหรือมีอารมณ์ร่วมไปกับเหตุพิพาท ผู้ไกล่ เกลี่ยจึงมองเห็นปัญหาได้ชัดเจนมากกว่า วิธีการแก้ไขปัญหาก็จะเป็นเหมือนเส้นผมบังภูเขาคู่กรณี ลืมนึกถึงไป นอกจากนั้นการที่ผู้ไกล่เกลี่ยเป็นคนกลางที่ไม่มีส่วนได้เสีย หากผู้ไกล่เกลี่ยเสนอ หนทางแก้ไขปัญหาคู่กรณีมักจะไม่เกิดความหวาดระแวงว่าข้อเสนอดังกล่าวจะมีนัยอะไรแอบแฝง อยู่ ดังนั้น โอกาสที่คู่กรณีจะยอมรับข้อเสนอของผู้ไกล่เกลี่ยจึงมีมาก แต่ทั้งนี้ข้อเสนอของผู้ไกล่ เกลี่ยจะต้องมีความสมเหตุสมผลและเป็นที่ยอมรับได้ของทั้งสองฝ่ายด้วย

การไกล่เกลี่ยนั้นแม้จะมีพิธีการมากกว่าการเจรจาต่อรอง แต่ก็ยังมีความยุ่งยากน้อยมาก เมื่อเทียบกับการฟ้องร้องคดีต่อศาล บรรยายการไกล่เกลี่ยก็ยังมีลักษณะของความเป็นกันเอง มากกว่าการพิจารณาคดีของศาล และไม่ค่อยมีลักษณะของการเผชิญหน้าเป็นปรปักษ์ โอกาสที่ คู่กรณีจะรักษาสัมพันธภาพกันไว้ได้จึงมีมาก และใช้เวลาไม่นานที่คู่กรณีจะตกลงกันได้ สำหรับ ค่าใช้จ่ายก็ไม่มาก คู่กรณีอาจจะต้องเสียค่าตอบแทนให้แก่ผู้ไกล่เกลี่ยบ้างหากเป็นการใช้บริการของ สถาบันหรือนุคคลที่ทำหน้าที่ให้บริการด้านนี้โดยตรง แม้ว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยจะมีผู้เข้าร่วม

⁶¹ ปรัชญา ปิยะมโนธรรม “จิตวิทยาการไกล่เกลี่ย” ใน สรวิศ ลิ้มปรีงษ์ บรรณาธิการ เทคนิค จิตวิทยาและการสื่อสารสำหรับ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หน้า 81-97 กรุงเทพมหานคร สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม 2550 หน้า 82-83

กระบวนการมาก แต่ก็ยังสามารถรักษาความลับของคู่กรณีได้เป็นอย่างดี เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องที่พิพาท ส่วนคนนอกก็มีเพียงผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งโดยธรรมชาติแล้วจะไม่เปิดเผยเรื่องราวที่รู้เห็นมาในระหว่างการไกล่เกลี่ยต่อบุคคลอื่น นอกจากนั้น ตามปกติผู้ที่คู่กรณีแต่งตั้งให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ย มักจะเป็นผู้ที่มีความรู้ประสบการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่พิพาทมากพอสมควร ทำให้ผู้ไกล่เกลี่ยสามารถเข้าใจสภาพปัญหาที่พิพาทได้เป็นอย่างดีภายในเวลาอันรวดเร็ว และอาจมองเห็นวิธีการแก้ไขปัญหาได้ง่ายขึ้น

ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในกระบวนการไกล่เกลี่ย คือ แม้ว่าผู้ไกล่เกลี่ยจะได้พยายามอย่างเต็มที่แล้ว แต่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังคงเป็นอำนาจของคู่กรณีว่าจะยอมตกลงตามที่ผู้ไกล่เกลี่ยเสนอหรือไม่ แนวคิดของผู้ไกล่เกลี่ยที่ว่าข้อพิพาทควรจะยุติในลักษณะใด หรือวิธีใดเป็นหนทางออกที่เหมาะสมที่สุด ยังคงมีสถานะเป็นความเห็นที่ไม่มีผลผูกพันคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตาม คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือทั้งสองฝ่ายอาจจะเห็นว่าข้อเสนอของผู้ไกล่เกลี่ยยังไม่เหมาะสมและไม่อาจยอมรับได้ก็ได้ ทำให้ท้ายที่สุดคู่กรณีอาจจะไม่สามารถระงับข้อพิพาทในกระบวนการไกล่เกลี่ยก็ได้ และอาจจะต้องนำเรื่องไปฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลต่อไป

2.1 ความหมายและองค์ประกอบของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายของคำว่า “ไกล่เกลี่ย” หมายถึง พุดจาให้ปรองดองกัน พุดจาให้ตกลงกัน อุปได้ ทำให้เสมอกัน ทำให้เรียบร้อย ทำให้มีส่วนเสมอกัน” สำหรับนิยามคำว่า “ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” ของสำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม หมายถึง วิธีการระงับข้อพิพาทโดยบุคคลที่สามที่เรียกว่า “ผู้ไกล่เกลี่ย” ในการทำหน้าที่ช่วยเหลือ เสนอแนะแนวทาง และหาทางออกให้กับคู่พิพาทเพื่อตกลงประนีประนอมยอมความกัน⁶²

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Conciliation หรือที่เรียกกันในประเทศสหรัฐอเมริกาว่า Mediation) หมายถึง การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างคู่กรณี โดยมีบุคคลที่สามเข้ามาช่วยไกล่เกลี่ยเพื่อให้เกิดการประนีประนอมกัน โดยคู่พิพาททั้งสองฝ่ายยอมผ่อนผันข้อเรียกร้องของตนให้แต่ละฝ่ายได้สิทธิตามที่ขอไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมยอมความกันนั้น ผู้ที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทไม่มีอำนาจบังคับให้คู่ความตกลงกัน ไม่มีอำนาจให้คำตัดสินหรือกำหนดผลลัพธ์แห่งการเจรจาให้แก่คู่ความ แต่จะช่วยลดความตึงเครียดและสร้างบรรยากาศที่ดีใน

⁶² คู่มือการระงับข้อพิพาทสำหรับประชาชน สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม 2550

การเจรจาในบางครั้งผู้ไกล่เกลี่ยหรือผู้ประนอมข้อพิพาทอาจเสนอแนวทางในการตกลงให้แก่คู่กรณีก็ได้⁶³

จากความหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าว สามารถแยกองค์ประกอบของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ 5 ประการ คือ⁶⁴

- 1) มีข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งเกิดขึ้น
- 2) มีคู่กรณีตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป
- 3) มีผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย คอยประสานและช่วยเหลือในการเจรจา
- 4) คู่กรณีทุกฝ่ายต้องสมัครใจ หรือยินยอมให้มีผู้ไกล่เกลี่ยในการระงับข้อพิพาท
- 5) ผลของการไกล่เกลี่ยจะตกลงกันระงับข้อพิพาทได้หรือไม่ต้องเกิดจากการตัดสินใจของคู่กรณีเอง

2.2 ประเภทของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ประเภทของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แบ่งออกได้ดังนี้⁶⁵

- 1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล คือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนมีการฟ้องคดีในกระบวนการศาล หรือมีการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว โดยคู่ความทุกฝ่ายประสงค์ที่จะขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกันเองนอกศาล
- 2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล คือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายหลังที่มีการฟ้องคดีแล้ว หรือในเวลาใดๆ ระหว่างการพิจารณาคดีของศาล โดยคู่ความทุกฝ่ายตกลงกันให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยให้ศาลเป็นผู้ดำเนินการให้ก็ได้

2.3 ประโยชน์ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท“ วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีประโยชน์ดังต่อไปนี้

- 1) ประโยชน์ต่อคู่ความ ทำให้คู่ความประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายต่างๆ รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีในศาล เป็นการยุติความขัดแย้งที่มีผลต่อความรู้สึกและจิตใจของคู่ความทั้งสองฝ่าย โดยต่างฝ่ายต่างรู้ดีกว่าตนเป็นผู้ชนะ ดังนั้นจึงไม่มีผู้แพ้และไม่มีใครต้องเสียหน้า ความ

⁶³ เรื่องเดียวกัน หน้า 14

⁶⁴ คู่มือการระงับข้อพิพาทสำหรับประชาชน หน้า 17

⁶⁵ มาลี สุรเชษฐ์และคณะ “การระงับข้อพิพาท” ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายธุรกิจ หน่วยที่ 13 นนทบุรี สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2533 หน้า 13

⁶⁶ โชติช่วง ท้าววงศ์ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล การจัดการความขัดแย้งกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม กันยายน 2550 ธนาเพลส หน้า 114

ขัดแย้งยุติลงโดยคู่กรณีมีสัมพันธภาพที่ดีต่อกันดังเดิม การยุติข้อพิพาทในกรณีนี้เนื่องจากทั้งสองฝ่ายพอใจในข้อตกลงที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ จึงไม่ต้องการอุทธรณ์หรือฎีกาคดีต่อไป

2) ประโยชน์ต่อศาล ในส่วนของศาล เมื่อคดีมีการระงับไปโดยการไกล่เกลี่ยก็มีผลให้คดีนั้นเสร็จสิ้นไปโดยไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีตามปกติ เป็นผลให้ปริมาณคดีลดลงทั้งในศาลชั้นต้น อุทธรณ์ และฎีกา รวมไปถึงชั้นบังคับคดีด้วย นอกจากนี้คู่ความยังเกิดความรู้สึกที่ดีต่อผู้พิพากษาและสถาบันศาลอีกด้วย

3) ประโยชน์ต่อรัฐ การดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ต่อเนื่องเป็นระยะเวลานานจะเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายให้แก่รัฐมากขึ้นตามไปด้วย ดังนั้นการที่ข้อพิพาทยุติลงด้วยการไกล่เกลี่ยจึงมีส่วนช่วยรัฐประหยัดค่าใช้จ่ายได้อีกทางหนึ่ง นอกจากนี้เมื่อพิจารณาในภาพรวมจะเห็นได้ว่า เมื่อคดีความระงับลงไปแล้วมีผลให้เศรษฐกิจของประเทศไม่ต้องหยุดชะงักตามไปด้วย

2.4 ข้อเปรียบเทียบระหว่างการพิจารณาคดีและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท⁶⁷

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกับการพิจารณาคดี มีความแตกต่างกันในรูปแบบอย่างสิ้นเชิง แม้ผลที่ได้รับจะเป็นการระงับข้อพิพาทเหมือนกันก็ตาม ข้อแตกต่างที่สำคัญมีดังนี้ คือ

1) การพิจารณาคดีมุ่งไปสู่การแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อการ फैชนะในคดี ส่วนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมุ่งถึงการเยียวยาอารมณ์ของคู่กรณี

2) การพิจารณาคดีมุ่งที่จะมองไปในอดีตด้วยการค้นหาพยานหลักฐานในคดี ส่วนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมุ่งที่จะมองไปในอนาคต คือ การทำให้คู่กรณีประสานประโยชน์และกลับมามีความสัมพันธ์กันได้ด้วยดี

3) การพิจารณาคดีมุ่งที่จะพิจารณาถึงความถูกต้องโดยมีหลักกฎหมายสนับสนุน ส่วนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมุ่งที่จะมองว่าถูกใจคู่กรณีหรือไม่

4) การพิจารณาคดีเป็นการต่อสู้เพื่อให้คู่ความได้ในสิ่งที่ตนเองหวัง หรือเพื่อความสมหวัง ส่วนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นการหาทางให้คู่ความทั้งสองฝ่ายได้รับความสุข ส่วนความสุขที่หวังจะไม่ได้รับอย่างครบถ้วน หากคู่ความพอใจที่จะได้รับเพียงบางส่วน โดยเข้าใจถึงเหตุผล ความสงบสุขก็เกิดขึ้นได้

⁶⁷ นพพร โพธิ์รังสิยากร การไกล่เกลี่ยประนีประนอม การจัดการความขัดแย้งกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม กันยายน 2550 หน้า 94

5) การพิจารณาคดีเป็นการหาทางบังคับให้ยอม ด้วยการเอาผลของคำพิพากษาไปบังคับ ส่วนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นการยอมให้บังคับ คือ เมื่อคู่ความตกลงกันได้ยอมสมัครใจที่จะยอมผ่อนผันให้แก่กัน

6) การพิจารณาคดีทำให้คู่ความมุ่งแก้แค้นเป็นสำคัญ ส่วนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมุ่งที่จะให้คู่ความแก้ไขสิ่งที่ผ่านไปแล้วเป็นสำคัญ

7) การพิจารณาคดีแม้จะจบลงด้วยการที่มีฝ่ายหนึ่งชนะคดี อีกฝ่ายแพ้คดี แต่ในความเป็นจริงแล้ว คู่ความทั้งสองฝ่ายต่างเป็นฝ่ายแพ้ เพราะสิ่งที่ได้รับอย่างแท้จริงจากคดีความ คือ ความอาฆาตมาดร้าย ความเครียด ความกังวลใจตลอดระยะเวลาที่มีคดี และเมื่อเสร็จคดีก็ยังได้รับความโกรธแค้นจากคู่ความฝ่ายตรงข้าม ในขณะที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะจบด้วยการเป็นฝ่ายชนะทั้งคู่ (Win-Win) ไม่ว่าท้ายที่สุด คู่ความจะตกลงกันได้หรือไม่ หากคู่ความสามารถปรับความเข้าใจและประสานความสัมพันธ์กันได้ ข้อพิพาทบาดหมางที่มีอยู่ย่อมบรรเทาเบาบางลง

การระงับข้อพิพาทหรือการจัดการกับความขัดแย้งมีหลายวิธี แต่ละวิธีมีความเหมาะสมกับลักษณะและความรุนแรงของความขัดแย้งแตกต่างกันไป สำหรับการจัดการกับความขัดแย้งระหว่างรัฐและฝ่ายเอกชน หรือระหว่างฝ่ายเอกชนด้วยกันเอง วิธีการที่สำคัญที่สามารถใช้ในการจัดการกับความขัดแย้งได้อย่างเหมาะสม ก็คือ การจัดการความขัดแย้งแบบมีส่วนร่วม (consensus building conflict management) ซึ่งหมายถึง กระบวนการที่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งซึ่งอาจหมายรวมถึงหน่วยงานของรัฐและผู้หน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความขัดแย้งร่วมกันค้นหาประเด็นหรือกำหนดประเด็นที่เป็นสาระของความขัดแย้งหรือปมปัญหาและร่วมกันหาทางออก ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทุกฝ่ายในปัญหานั้น ในต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสหรัฐอเมริกา กระบวนการจัดการกับความขัดแย้งแบบมีส่วนร่วมนี้อาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันไปแล้วแต่นักวิชาการหรือผู้ปฏิบัติ จะบัญญัติศัพท์ขึ้นมาใช้ เช่น การแสวงหาข้อตกลงร่วมกัน (Collaborative Agreement-seeking) กระบวนการแบบมีส่วนร่วม (Consensus based process) การสร้างการมีส่วนร่วม (Making Consensus Building) การสนับสนุนกระบวนการตัดสินใจร่วมกัน (Facilitated Joint Decision) การสนทนาเชิงนโยบาย (Policy Dialogue) และวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediated Approaches) เป็นต้น⁶⁸

⁶⁸ มนตรี ศิลปมหาบัณฑิต การบริหารความขัดแย้ง การจัดการความขัดแย้งกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท กันยายน 2550 พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร ธนาพลสด
หน้า 19

2.5 การไต่ถามข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมทางแพ่งในศาลยุติธรรม

กระบวนการระงับข้อพิพาทโดยการไต่ถามข้อพิพาทเป็นมาตรการหนึ่งที่ศาลยุติธรรมนำมาใช้เพื่อให้คู่ความมีโอกาสเจรจาทางยุติข้อขัดแย้งกัน และเป็นหนทางในการแก้ปัญหาคดีล่าช้าประการหนึ่งที่ได้ผลเป็นอย่างดี โดยศาลยุติธรรมได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการไต่ถามข้อพิพาท ในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินคดีของศาล การไต่ถามข้อพิพาทในศาลยุติธรรมเริ่มนำมาใช้คดีแพ่งโดยให้ผู้พิพากษาเป็นผู้ไต่ถามโดยศาลแพ่งเป็นศาลแรกที่ริเริ่มนำมาใช้ควบคู่กับการพิจารณาคดีของศาล ต่อมาสำนักงานศาลยุติธรรมและศาลยุติธรรมอื่นได้มีการพัฒนาระบบไต่ถามในศาล โดยให้มีการไต่ถามได้ทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้ และมีการฝึกอบรมบุคคลที่ไม่ได้เป็นผู้พิพากษา เช่น ผู้พิพากษาสมทบ หรือบุคคลภายนอก ให้ทำหน้าที่เป็นผู้ไต่ถามและผู้ประนีประนอม

ในที่นี้ผู้ศึกษาจะขอกล่าวถึงการไต่ถามข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมที่เป็นคดีแพ่งในศาลยุติธรรมเนื่องจากเห็นว่ารูปแบบของคดีสิ่งแวดล้อมที่เป็นคดีแพ่ง มีลักษณะของการใช้สิทธิเรียกร้องฟ้องคดีเพื่อให้มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทน ไต่ถามเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองในบางกรณี ซึ่งในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งที่เกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมนั้นจะต้องดำเนินการตามคำแนะนำของประธานศาลฎีกา เกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 9 มีนาคม 2554 ด้วย ซึ่งมีข้อพิจารณาที่สำคัญคือให้ศาลใช้วิธีการไต่ถามข้อพิพาทเป็นหลักในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม โดยมีผู้เชี่ยวชาญร่วมในการไต่ถามด้วยก็ได้ ในส่วนของการไต่ถามข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมจะดำเนินการเช่นเดียวกับคดีแพ่งประเภทอื่นๆ โดยในศาลจะมีการจัดตั้งศูนย์ไต่ถามและประนีประนอมข้อพิพาท เช่น ศูนย์ไต่ถามและประนีประนอมข้อพิพาทศาลแพ่ง เพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการไต่ถามคดีในศาลแพ่ง และดำเนินงานด้านงานธุรการศาลต่างๆ เช่น งานสารบรรณ หรืองานสำนวนและมีเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ไต่ถามโดยเฉพาะเพื่อทำงานธุรการด้านการไต่ถามโดยเฉพาะ

1) ความหมายของคดีสิ่งแวดล้อมและผู้มีสิทธิฟ้องคดี⁶⁹

ในส่วนของศาลยุติธรรมมีการให้ความหมายของคดีสิ่งแวดล้อมว่า หมายความว่าคดีดังต่อไปนี้

ก. คดีแพ่งที่การกระทำตามคำฟ้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์อันเนื่องมาจากการทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมของชุมชน หรือระบบนิเวศ

⁶⁹ www.civil.coj.go.th

ข. คดีแพ่งที่โจทก์มีคำขอให้จำเลยกระทำการหรือเว้นกระทำการเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมของชุมชน

ค. คดีแพ่งที่มีคำขอให้จำเลยชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย หรือสิทธิใดๆ ของโจทก์ อันเกิดจากมลพิษที่จำเลยเป็นผู้ก่อหรือต้องรับผิดชอบ

โดยคดีสิ่งแวดล้อมดังกล่าวอาจเกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติ หรือประกาศของคณะปฏิวัติ ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติหรือมลพิษ ในกรณีที่มีปัญหาว่าคดีใดเป็นคดีสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่งเป็นผู้วินิจฉัย

ส่วนผู้มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมนั้น ได้แก่ บุคคลที่ได้รับผลกระทบหรือถูกโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ที่มีมูลอันอยู่ในชุมชนหรือบริเวณที่มีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมให้เสื่อมสภาพโดยผิดกฎหมาย และหมายรวมถึงผู้เสนอคดีเพื่อขอให้บังคับหรือรับรองสิทธิที่จะได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งสิทธิที่จะดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน

2) การเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมในศาล

การนำคดีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลนั้นมีอยู่หลายวิธี เช่น เมื่อมีคดีขึ้นสู่ศาลผู้รับผิดชอบราชการศาลหรือองค์คณะผู้พิพากษาเห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยคดีโดยคู่ความแถลงต่อศาลในระหว่างการพิจารณาคดีหรือแจ้งความประสงค์ต่อศูนย์ไกล่เกลี่ยประจำศาลนั้น หรือโดยศูนย์ไกล่เกลี่ยประจำศาลเชิญชวนคู่ความให้เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยคดี เนื่องจากการไกล่เกลี่ยเป็นการระงับข้อพิพาทที่ยุบนพื้นฐานความสมัครใจของคู่กรณี ในกรณีที่คู่ความฝ่ายหนึ่งแจ้งความประสงค์ต่อศูนย์ไกล่เกลี่ยประจำศาล และทางศูนย์ฯ ได้สอบถามคู่ความฝ่ายอื่นแล้วและประสงค์ที่จะให้มีการไกล่เกลี่ยด้วย เจ้าหน้าที่ศูนย์ฯ จะต้องรายงานให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลหรือองค์คณะผู้พิพากษาทราบด้วยหากองค์คณะผู้พิพากษาไม่มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ทางศูนย์ไกล่เกลี่ยประจำศาลจึงดำเนินการจัดให้มีการไกล่เกลี่ยได้ กระบวนการไกล่เกลี่ยจึงจะเริ่มขึ้น

3) กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อม

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นจะเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง นอกจากนี้หลักเกณฑ์และวิธีการเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2544 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2547 และข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554

การไต่ถามข้อพิพาทจะมี “ผู้ประนีประนอม” ทำหน้าที่เป็นคนกลางช่วยให้คู่พิพาทสามารถตกลงประนีประนอมยอมความได้ โดยไม่มีการชี้ขาด ผู้ไต่ถามก็จะมีเทคนิคและวิธีการในการไต่ถามของแต่ละคนที่อาจแตกต่างกันไป แต่โดยหลักการแล้วจะต้องรักษาความเป็นกลางและเก็บข้อมูลที่ได้จากการไต่ถามเป็นความลับ และจะต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อกำหนด หรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนในการไต่ถามข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมในศาลนั้น เริ่มจากผู้ไต่ถามจะต้องเตรียมตัวไต่ถามโดยศึกษาเอกสารในสำนวนคดี ส่วนเอกสารใดบ้างนั้นจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของศาลนั้นหรือตามที่ศาลเห็นสมควร หลังจากนั้นก็กำหนดขั้นตอนหรือแนวทางในการดำเนินการไต่ถามซึ่งหากคู่ความมิได้ตกลงไว้เป็นอย่างอื่น ผู้ประนีประนอมสามารถกำหนดได้ตามที่เห็นสมควร โดยคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งคดีความประสงค์ของคู่ความ การปฏิบัติต่อคู่ความอย่างเป็นธรรมและความต้องการที่จะระงับข้อพิพาทด้วยความรวดเร็ว และก่อนการไต่ถาม ผู้ประนีประนอมจะต้องแจ้งขั้นตอนให้คู่ความทราบว่า ข้อเสนอและคำถามเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในชั้นไต่ถาม ศาลจะเก็บเป็นความลับ คู่ความไม่มีสิทธิใช้อ้างอิงไม่ว่าในกรณีใดๆ และไม่ผูกมัดคู่ความหรือศาลให้ต้องปฏิบัติตาม และหากคดีไม่สามารถตกลงกันได้ ก็ไม่มีผลต่อการพิจารณาและคำพิพากษาของศาล ในการไต่ถาม ผู้ประนีประนอมอาจจะให้คู่ความเสนอข้อเท็จจริงหรือข้อมูลเบื้องต้นแห่งข้อพิพาท ตลอดจนข้อเสนอในการระงับข้อพิพาทต่อผู้ประนีประนอมหรืออาจเสนอให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลดังกล่าวระหว่างคู่ความ ซึ่งในกรณีนี้คู่ความอาจเป็นฝ่ายร้องขอต่อผู้ประนีประนอมให้มีการดำเนินการดังกล่าวก็ได้และเมื่อผู้ประนีประนอมได้รับข้อมูลเกี่ยวกับข้อพิพาทจากคู่ความฝ่ายหนึ่ง ผู้ประนีประนอมอาจจะเปิดเผยสาระของข้อมูลนั้นให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งทราบก็ได้ เว้นแต่เป็นข้อมูลที่คู่ความฝ่ายที่ให้อีกฝ่ายห้ามเปิดเผย ในการไต่ถามหากคู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดดำเนินการไต่ถามโดยมีลักษณะประวิงคดีให้ชักช้า ผู้ประนีประนอมจะต้องรายงานให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลหรือองค์กรของผู้พิพากษาที่แต่งตั้งทราบด้วย ผู้ประนีประนอมจะต้องปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศหรือหลักเกณฑ์ใดๆ เกี่ยวกับการไต่ถามเพื่อให้การไต่ถามเป็นไปด้วยความเรียบร้อยโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของคู่ความ

4) ผู้ทำหน้าที่ไต่ถามข้อพิพาท ผู้ที่ทำหน้าที่ไต่ถามข้อพิพาทในคดีของศาลยุติธรรมได้แก่

ก. องค์คณะผู้พิพากษา

ศาลมีอำนาจในการไต่ถามคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 โดยไม่ว่าคดีนั้นจะได้ดำเนินไปแล้วเพียงใด ศาลมีอำนาจไต่ถามให้คู่ความตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันในข้อพิพาทนั้น ซึ่งในการไต่ถามคดีนี้ องค์คณะผู้พิพากษา

อาจใกล้เคียงคดีด้วยตนเองหรือให้ผู้พิพากษาคนหนึ่งหรือหลายคนในองค์คณะดำเนินการใกล้เคียง หรืออาจแต่งตั้งผู้ประนีประนอมเพื่อช่วยเหลือศาลในการใกล้เคียงคดีเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ได้ก็ได้

ข. ผู้ประนีประนอม

ผู้ใกล้เคียงข้อพิพาทอีกประเภทหนึ่งคือ ผู้ประนีประนอมซึ่งหมายถึง บุคคล หรือคณะบุคคลที่มีอำนาจในการดำเนินการใกล้เคียงโดยได้รับการแต่งตั้งจากผู้รับพิชชอบราชการ ศาลหรือองค์คณะผู้พิพากษา ซึ่งผู้รับพิชชอบราชการศาลในที่นี้หมายถึง ประธานศาลฎีกา ประธาน ศาลอุทธรณ์ ประธานศาลอุทธรณ์ภาค อธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้น ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล ผู้ทำการ แทนหรือผู้ที่บุคคลดังกล่าวมอบหมายให้ดำเนินการ

ส่วนบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ประนีประนอมนั้นก็ คือ เจ้าหน้าที่ในศาลที่จะดำเนินการใกล้เคียงนั่นเองได้แก่ ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พนักงานราชการหรือลูกจ้างของสำนักงานศาลยุติธรรมคนหนึ่งหรือหลายคนและผู้รับพิชชอบราชการ ศาลจัดให้ผู้ประนีประนอมเป็นการเฉพาะในศาลนั้น ในกรณีที่จะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่รับราชการ ในศาลอื่นให้เป็นผู้ประนีประนอม จะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นและได้รับความ เห็นชอบจากผู้รับพิชชอบราชการศาลที่ผู้นั้นรับราชการศาลอยู่ด้วย ในการแต่งตั้งผู้ประนีประนอม ผู้รับพิชชอบราชการศาลหรือองค์คณะผู้แต่งตั้งจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของบุคคลที่จะแต่งตั้ง และความพึงพอใจของกลุ่มด้วย ในกรณีของผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ใกล้เคียงคดี จะต้องไม่เป็น บุคคลเดียวกับผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีเดียวกันเมื่อการใกล้เคียงไม่สำเร็จ ทั้งนี้เพื่อให้คู่ความที่เข้าสู่ ระบบการใกล้เคียงข้อพิพาทมั่นใจว่าแม้การใกล้เคียงไม่สำเร็จก็จะไม่เกิดผลเสียต่อคดีของตน นอกจากนี้ผู้ประนีประนอมก็จะเป็นบุคคลที่ขึ้นทะเบียนผู้ประนีประนอมของแต่ละศาลไว้ ส่วนการ แต่งตั้งบุคคลอื่นนอกจากที่กล่าวมาแล้วให้เป็นผู้ประนีประนอมจะทำให้คู่ความที่จะต้องเข้า ร่วมในกระบวนการใกล้เคียงยินยอม

5) การสิ้นสุดแห่งกระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาท

กระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทสิ้นสุดลงได้สองทาง คือการใกล้เคียง ประสบความสำเร็จข้อพิพาทระงับลง และกรณีที่การใกล้เคียงไม่ประสบผลสำเร็จ โดยคู่ความไม่สามารถระงับข้อพิพาทที่มีได้ เมื่อกระบวนการใกล้เคียงสิ้นสุดลง ผู้ประนีประนอมจะต้องรายงาน ผลของการใกล้เคียงให้ผู้รับพิชชอบราชการศาลหรือองค์คณะผู้พิพากษาทราบด้วย เนื่องจาก กระบวนการใกล้เคียงจะต้องดำเนินการเป็นการลับ ข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการใกล้เคียงข้อ พิพาทจึงต้องรักษาไว้เป็นความลับ โดยมีข้อจำกัดห้ามคู่ความ ผู้ประนีประนอมหรือบุคคลภายนอก รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการใกล้เคียงนำความลับไปอ้างอิง หรือนำสืบเป็นพยานหลักฐานใน กระบวนการอนุญาโตตุลาการ กระบวนพิจารณาของศาลในบางเรื่องด้วย เว้นแต่ในกรณีที่คู่ความ

ยินยอมให้นำข้อตกลงระงับข้อพิพาทเพียงบางส่วนหรือข้อตกลงรับข้อเท็จจริงบางประการซึ่งผู้ประนีประนอมจะต้องจัดทำบันทึกข้อตกลงไว้และรายงานให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลหรือองค์คณะผู้พิพากษาทราบ ไปใช้อ้างอิงในการพิจารณาพิพากษาของศาลได้

ก. การไกล่เกลี่ยสำเร็จ

เมื่อเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยคดีแล้วไม่ว่าในช่วงเวลาใดที่คู่ความสามารถระงับข้อพิพาทที่มีอยู่ลงได้ด้วยการถอนฟ้องหรือทำสัญญาประนีประนอมยอมความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การไกล่เกลี่ยคดีจึงประสบผลสำเร็จเพราะข้อพิพาทที่นำมาฟ้องร้องเป็นคดีได้ระงับลงโดยไม่ต้องใช้กระบวนการทางศาล และกระบวนการไกล่เกลี่ยก็สิ้นสุดลง ในส่วนของการจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น ผู้ประนีประนอม ทนายของคู่ความหรือเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ไกล่เกลี่ยจะเป็นผู้จัดทำก็ได้ การทำสัญญาประนีประนอมยอมความจะมีผลทำให้ข้อเรียกร้องซึ่งแต่ละฝ่ายได้ขอมสละนั้นระงับสิ้นไป และแต่ละฝ่ายได้สิทธิตามที่ระบุในสัญญา หากต่อมามีการไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าว อีกฝ่ายหนึ่งก็ต้องร้องขอศาลให้บังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง เพราะมูลหนี้เดิมระงับแล้ว

ส่วนกรณีที่มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ และศาลได้พิพากษตามยอมนั้น จะมีผลให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายจะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา หากฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งสามารถดำเนินการขอให้ศาลบังคับคดีได้ทันทีโดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีใหม่ และในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษตามยอมนี้ คู่กรณีไม่สามารถอุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าวได้ เว้นแต่มีข้อกล่าวอ้างว่าคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฉ้อฉล หรือคำพิพากษานั้นถูกกล่าวอ้างว่าเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือมิได้เป็นไปตามข้อตกลงหรือการประนีประนอมยอมความ⁷⁰

ในกรณีที่คู่ความตกลงระงับข้อพิพาทด้วยการถอนฟ้อง หรือขอให้ศาลมีคำพิพากษตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าว ผู้พิพากษาที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ประนีประนอมในคดีนั้น อาจได้รับมอบหมายให้เป็นองค์คณะที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้นก็ได้

ข. การไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ

ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จนั้นมีหลายกรณีได้แก่ กรณีที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ประสงค์ให้การไกล่เกลี่ยดำเนินต่อไปไม่ว่าด้วยเหตุผลใด เพราะการไกล่เกลี่ยอยู่บนพื้นฐานความสมัครใจของคู่ความ เมื่อฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่สมัครใจที่จะดำเนินการระงับข้อพิพาทโดย

⁷⁰ สุวิทย์ ชีรพงษ์ ระบบไกล่เกลี่ยเพื่อยังให้เกิดการประนีประนอมยอมความของศาลแพ่ง อุทธรณ์

การไต่ถามอีกต่อไป กระบวนการไต่ถามจึงยุติลง โดยการไต่ถามไม่ประสบผลสำเร็จ นอกจากนี้ในการไต่ถามผู้รับผิดชอบราชการศาลหรือองค์กรผู้พิพากษาที่แต่งตั้งผู้ประนีประนอม จะกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไต่ถามไว้ด้วย หากคู่ความไม่สามารถระงับข้อพิพาทได้ภายใน ระยะเวลาที่กำหนดนั้น กระบวนการไต่ถามก็จะระงับลงโดยปริยาย เว้นแต่มีการขยายระยะเวลาในการดำเนินการ การไต่ถามไม่สำเร็จยังรวมไปถึงกรณีที่ผู้ประนีประนอม ผู้รับผิดชอบราชการศาล หรือองค์กรผู้พิพากษาที่แต่งตั้งผู้ประนีประนอมเห็นว่า การดำเนินการไต่ถามต่อไปจะไม่เป็น ประโยชน์แก่คดีนั้น กระบวนการไต่ถามก็สิ้นสุดลงด้วย การไต่ถามข้อพิพาทก็จะยุติ คดีนั้นก็ จะต้องเข้าสู่การดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปตามขั้นตอนปกติ ในกรณีเช่นนี้คู่กรณีไม่สามารถนำ ข้อมูลที่ได้มาจากการไต่ถามข้อพิพาทไปอ้างอิงหรือใช้เป็นพยานในชั้นศาลได้ และตัวผู้ไต่ถามก็ ไม่สามารถเป็นพยานในชั้นศาลได้เช่นกัน เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากคู่กรณี

นอกจากนี้อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องซ่อมแซมชุดหยุดลงเมื่อได้มีการยื่นฟ้อง คดีต่อศาล ดังนั้นการไต่ถามข้อพิพาทในศาลภายหลังจากการยื่นฟ้องคดีจึงไม่ทำให้คู่กรณีเสีย สิทธิในการเรียกร้องให้อีกฝ่ายรับผิดชอบ ต่างกับการไต่ถามข้อพิพาทนอกศาล ซึ่งกฎหมายไม่ได้ กำหนดให้อายุความสะดุดหยุดลง ในกรณีที่คู่กรณีไต่ถามและตกลงกันไม่ได้จนล่วงเลยระยะเวลา ในการฟ้องคดี ก็อาจทำให้คู่กรณีเสียหายเสียสิทธิในการเรียกร้องให้อีกฝ่ายรับผิดชอบได้

