

เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด หรือเป็นการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือจากการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดหรือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าวย่อมมีสิทธิฟ้องเรียกร้องให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อขอให้ศาลปกครองเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้<sup>1</sup> แต่อย่างไรก็ตาม การที่ศาลปกครองจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาในคดีดังกล่าวได้ จะต้องปรากฏว่า บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย และที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ในการฟ้องคดีปกครองถูกต้องครบถ้วนตามกฎหมายแล้ว

เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาโดยจะรับคำฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมดังกล่าวไว้พิจารณาได้มีหลักเกณฑ์ 5 ประการคือ เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง เงื่อนไขเกี่ยวกับการที่ได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครอง เงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอ เงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอที่ขอให้ศาลปกครองกำหนดค่าบังคับ และเงื่อนไขเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาล ซึ่งมีข้อควรพิจารณาในแต่ละหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9.

## 1. ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองนั้น ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>2</sup> ประกอบด้วยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543<sup>3</sup> โดยสามารถจำแนกประเภทผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ออกได้เป็น 4 ประเภท คือ

(1) ผู้ตรวจการแผ่นดิน<sup>4</sup> ในกรณีที่เห็นว่า การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัติ นอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือกฎ คำสั่ง มีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้<sup>5</sup> ทั้งนี้ ในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อ ศาลปกครอง ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่ากฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ให้ทำเป็นคำฟ้องมีรายการตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการเสนอความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินดังกล่าว ถือได้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้มีสิทธิและ หน้าที่ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ฟ้องคดีคดี ปกครองและดำเนินคดีปกครองแทน<sup>6</sup> ปัจจุบันยังไม่ปรากฏเป็นคดีตัวอย่างในการฟ้องคดีต่อศาล ปกครองแต่อย่างใด

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42.

<sup>3</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 25.

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 244.

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 43.

<sup>6</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 28 วรรคสอง.

(2) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีอำนาจและหน้าที่ในการเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองในกรณีให้เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชน และมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย<sup>7</sup> ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>8</sup> และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543<sup>9</sup>

(3) สิทธิชุมชน ได้แก่ บุคคลที่รวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในการที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในเรื่องการอนุรักษ์ บำรุงรักษา การได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ ในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของบุคคล รวมทั้งการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ<sup>10</sup>

“ชุมชน” ในทางสังคมวิทยา หมายถึง หมู่คณะที่ซึ่งดำเนินวิถีชีวิตร่วมกันในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งโดยมิได้มีเป้าหมายหรือตกลงดำเนินกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดร่วมกัน แต่มีสายสัมพันธ์ระหว่างกันตามธรรมชาติ<sup>11</sup> “ชุมชน” เป็นคณะบุคคลหรือหมู่คณะอย่างหนึ่งซึ่งมีลักษณะคล้ายกันกับบุคคลหรือหมู่คณะอย่างอื่นที่เป็นหน่วยสังคม เช่น สมาคม แต่ชุมชนต่างกับสมาคมในสาระสำคัญ กล่าวคือ สมาคมเป็นนิติบุคคลที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะต่อเนื่อง

<sup>7</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 257 (3).

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42.

<sup>9</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 25.

<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 และมาตรา 67.

<sup>11</sup> กิตติศักดิ์ ปรกติ, สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน, (กรุงเทพฯมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), น. 9.

ร่วมกันและมีใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน<sup>12</sup> สมาคมต้องมีข้อบังคับและจดทะเบียนตามกฎหมาย<sup>13</sup> แต่ชุมชนมีลักษณะรวมกันโดยวิถีชีวิตซึ่งดำเนินไปเองตามธรรมชาติแต่ไม่มีฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมาย

ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น สภาพบุคคลมิได้สองรูปแบบ คือ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล<sup>14</sup> และการจะเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายในการฟ้องคดีได้นั้นต้องมีฐานะเป็นบุคคล เพราะกฎหมายใช้คำว่า “ผู้ใด”

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าการบังคับสิทธิของชุมชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ<sup>15</sup> ดังกล่าวก็ยังมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย

กล่าวโดยเฉพาะสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการปฏิบัติตามจารีตประเพณี วิถีชีวิตที่มีมาแต่เดิม ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น “ชุมชนด้านကျေး” ไม่น่าจะหมายถึงบรรดาราชกรที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านด้านကျေးทั้งหมด<sup>16</sup> มีปัญหาที่น่าคิดอยู่มากว่า ในทางกฎหมายแล้วจะบังคับให้เป็นไปตามนั้นได้เพียงใด ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าสิทธิต่าง ๆ ต้องมีผู้ทรงสิทธิ และในวิชานิติศาสตร์ปัจจุบันเฉพาะแต่บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลเท่านั้นจึงจะเป็นผู้มีสิทธิได้ แต่ชุมชนท้องถิ่น ก็หาใช่สภาพบุคคลไม่ ถ้าจะให้ชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิดังกล่าว อาจต้องตรากฎหมายกำหนดให้ทุกชุมชนเป็นนิติบุคคล

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น สิทธิในการอนุรักษ์ฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ รวมทั้งการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นมีคดีพิพาทเกี่ยวกับการอนุรักษ์ฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น อันเป็นประเด็นโต้แย้งที่นำขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่สำคัญ 3 คดี ด้วยกัน โดยเป็นประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 ในประเด็นที่ว่าบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าว

<sup>12</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542, (กรุงเทพมหานคร: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชันส์, 2546), น. 1129.

<sup>13</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 78-109

<sup>14</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 15 และมาตรา 65

<sup>15</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 67 วรรคสาม.

<sup>16</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), น. 57-61.

ขัดหรือแย้งกับสิทธิของบุคคลในการอนุรักษ์พันธุ์พืชจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นหรือไม่

คดีที่หนึ่ง เป็นคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2546 เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2546 คดีนี้พนักงานอัยการจังหวัดลำพูนฟ้องว่า ผู้ร้องกระทำความผิดฝ่าฝืนมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 ซึ่งกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดทำสุราหรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครองเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี และการออกใบอนุญาตให้ทำสุราสำหรับใช้ในบ้านเรือนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และผู้ร้องได้โต้แย้งว่ามาตรา 16 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้สิทธิแก่เกษตรกรซึ่งรวมตัวเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีสิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งการทำสุร่าที่บ้านของผู้ร้องอันได้แก่ สุร่าจากมันสำปะหลังและไวน์ผลไม้เป็นการทำจากผลิตภัณฑ์การเกษตรอันเป็นการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น คดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการเสียงข้างมาก (9 : 1) เห็นว่า สิทธิตามมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ เมื่อยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมบัญญัติไว้ การที่พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 บัญญัติให้การทำสุราหรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับสุร่าไว้ในครอบครองจะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิตนั้น เป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้บุคคลต้องปฏิบัติตามกฎหมายให้เป็นไปตามเงื่อนไข ดังนั้น พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 5 จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 46

คดีที่สอง เป็นคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 25/2547 เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2547 เป็นกรณีที่มีผู้ฟ้องศาลปกครองว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 กำหนดบทนิยามไว้ในมาตรา 4 ว่า เชื้อสุร่า หมายถึง แป้งสุร่า แป้งข้าวหมัก หรือเชื้อใด ๆ ซึ่งเมื่อหมักกับวัตถุดิบหรือของเหลวอื่นแล้วสามารถทำให้เกิดแอลกอฮอล์ใช้ทำสุร่าได้ และในมาตรา 24 ได้กำหนดห้ามมิให้ทำหรือขายเชื้อสุร่าเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต ซึ่งเท่ากับเป็นการห้ามขายแป้งข้าวหมักด้วย และการห้ามนั้นย่อมขัดต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการอนุรักษ์พันธุ์พืชภูมิปัญญาท้องถิ่นตามมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในคดีนี้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญฝ่ายเสียงข้างมาก (8 : 6) เห็นว่า การห้ามทำหรือจำหน่ายเชื้อสุร่าซึ่งรวมถึงแป้งข้าวหมักด้วยนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการห้ามแป้งข้าวหมักซึ่งสาธารณชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลในชุมชนใช้ประโยชน์ทั้ง ๆ ที่เป็นอาหาร และยารักษาโรคนั้นเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพและแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือน

สาระสำคัญแห่งเสรีภาพของบุคคล และไม่เข้าข้อยกเว้นในการจำกัดเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 พรรคสอง เฉพาะในความหมายว่า “เชื้อสุรา” ที่รวมถึง “แป้งข้าวหมัก” จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ และใช้บังคับไม่ได้ ส่วนกรณีที่ผู้ร้องอ้างว่ามาตรา 24 ซึ่งห้ามทำหรือจำหน่ายเชื้อสุรา ซึ่งรวมถึงแป้งข้าวหมักด้วยจึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 หรือไม่นั้น ตุลาการเสียงข้างมากเห็นว่ายังไม่มีกฎหมายบัญญัติถึงสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเกี่ยวกับแป้งข้าวหมักไว้ ผู้ร้องจึงไม่อาจโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในมาตรา 46 ได้ แต่ในเมื่อมาตรา 24 ของพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 ส่วนที่ห้ามจำหน่ายเชื้อสุราเฉพาะในความหมายที่รวมถึงแป้งข้าวหมักนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 ดังนั้น จึงไม่มีผลบังคับเฉพาะส่วนที่รวมถึงแป้งข้าวหมัก

คดีที่สาม เป็นคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 52-53/2547 เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2547 เป็นกรณีที่พนักงานอัยการจังหวัดอุบลราชธานีฟ้องผู้ร้องเป็นจำเลยในความผิดฐานละเมิดพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 และผู้ร้องโต้แย้งว่ามาตรา 4 และมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งห้ามมีเชื้อสุราและสุราไว้ในครอบครองโดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานสรรพสามิตตามกฎหมาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และต่อมาตราอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา 46 นั้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติเอกฉันท์ว่า มาตรา 4 และมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 ไม่ขัดต่อมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ว่าสิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของชุมชนต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งในขณะนี้ไม่บทบัญญัติของกฎหมายเรื่องสิทธิของชุมชนซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมบัญญัติไว้ จึงไม่อาจอ้างได้ว่าพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 4 และมาตรา 25 ขัดหรือแย้งมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญทั้งสามคดีดังกล่าวนี้ อาจสรุปได้ว่า สิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดไว้เป็นเงื่อนไขว่า ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น เมื่อยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามพระราชบัญญัติวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิของบุคคลซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไว้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยคดีว่า บุคคลย่อมไม่อาจอ้างได้ว่าบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 ขัดหรือแย้งกับมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้

ต่อมา แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จะไม่มีเงื่อนไขว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ไว้ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นอันเข้าใจได้ว่า ชุมชนจะทรงสิทธิได้ตามรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องมีการบัญญัติระดับพระราชบัญญัติกำหนดให้ทรงสิทธิไว้เท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม สิทธิของชุมชนไม่ว่าจะเป็นชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม อาจใช้สิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยผ่านบุคคลเหล่านี้ได้ คือ

- การใช้สิทธิโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่งในชุมชนในฐานะเอกชน (individual right) เพื่อคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชน ไม่ว่าจะเป็นผู้ฟ้องคดีมีคนเดียวหรือเป็นผู้ฟ้องคดีหลายคน เช่น กรณีราษฎรชุมชนบ้านคลิตี้ล่าง จำนวน 22 คน ฟ้องกรมควบคุมมลพิษ กระทำละเมิดและปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร<sup>17</sup>

- การใช้สิทธิในลักษณะร่วมกันของหมู่คณะ (collective right) โดยอาจตั้งเป็นสมาคม มูลนิธิ หรือในรูปแบบนิติบุคคลอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้ทำได้เพื่อคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชน เช่น กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอุดรธานี เป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติเกี่ยวกับกรณีโปแตช<sup>18</sup> เป็นต้น

- การใช้สิทธิโดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะ เป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>19</sup> องค์การบริหารส่วนตำบล<sup>20</sup> เทศบาล<sup>21</sup> กรุงเทพมหานคร<sup>22</sup> และเมืองพัทยา<sup>23</sup> ซึ่งองค์กรเหล่านี้มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการดูแลสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย

(4) ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด<sup>24</sup> ผู้มีสิทธิฟ้องคดีในประเภทนี้จะต้องเป็นผู้เสียหายหรือเป็นผู้ซึ่งได้รับผลกระทบหรือมีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

<sup>17</sup> คำพิพากษาศาลปกครอง คดีหมายเลขแดงที่ 637/2551.

<sup>18</sup> คำพิพากษาศาลจังหวัดอุดรธานี คดีหมายเลขแดงที่ 2223/2550.

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 (7).

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 (7).

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 (3) มาตรา 54 (10) และมาตรา 56 (5).

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 (14).

<sup>23</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 62 (2).

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42.

โดยตรง นอกจากนี้ จะต้องเป็นผู้มีความสามารถตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยเรื่อง ความสามารถ<sup>25</sup>

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเป็นบุคคลไร้ความสามารถ บุคคลผู้นั้นจะฟ้องคดีปกครองได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยความสามารถ เช่น ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เยาว์หรือคนไร้ความสามารถก็ต้องให้ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาลเป็นผู้ฟ้องคดีแทน สำหรับคนเสมือนไร้ความสามารถเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองก็ต้องได้รับความยินยอมของผู้พิทักษ์ก่อนจึงจะฟ้องคดีได้<sup>26</sup> ทั้งนี้ การอนุญาตหรือความยินยอมดังกล่าวจะต้องแนบหนังสืออนุญาตหรือหนังสือยินยอมมาพร้อมกับคำฟ้องด้วย<sup>27</sup> อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองอาจอนุญาตให้ผู้เยาว์ซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ ฟ้องคดีปกครองด้วยตนเองก็ได้ ในกรณีนี้พนักงานของศาลปกครองต้องแจ้งให้ผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้เยาว์ทราบ และศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้ที่เกี่ยวข้องให้ข้อเท็จจริงต่อศาลเพื่อประกอบการพิจารณาได้<sup>28</sup>

นอกจากนี้ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องเป็นราษฎรหรือเอกชนเท่านั้น อาจเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ได้ เช่น สมาชิกสภาเทศบาลและดำรงตำแหน่งเทศมนตรี เป็นตัวแทนของประชาชนมีสิทธิฟ้องเทศบาลและนายกเทศมนตรีเกี่ยวกับการดำเนินกิจการโดยมิชอบด้วยกฎหมายได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 462-464/2547)

หากพิจารณาเงื่อนไขเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น จะเห็นได้ว่าศาลปกครองไทยใช้หลักการฟ้องคดีปกครองโดยผู้มีส่วนได้เสีย กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับผลของคดีไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง ทั้งนี้ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของ

---

<sup>25</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 26.

<sup>26</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 56 ประกอบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 21 มาตรา 28 และมาตรา 34.

<sup>27</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 26 วรรคสอง.

<sup>28</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 27.

ประเทศต่างๆ ส่วนมากจะไม่ใช้หลักการฟ้องคดีปกครองโดยประชาชน (action populist) กล่าวคือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนสามารถนำเอาการกระทำของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองมาฟ้องต่อศาลปกครองจะทำให้คดีปกครองดันศาล

ในส่วนของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนั้นมีหลักทั่วไปในการฟ้องคดีปกครองว่า<sup>29</sup> เฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องอ้างว่าถูกละเมิดในสิทธิจากการกระทำของฝ่ายปกครองเท่านั้นจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังนั้น หากเพียงแค่อ้างถึงความเดือดร้อนเสียหาย การได้รับผลกระทบหรือการเสียผลประโยชน์นั้นไม่ก่อให้เกิดสิทธิฟ้องคดีได้ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับสิทธิการฟ้องคดีปกครองของประเทศไทย ที่กำหนดให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายมีสิทธิฟ้องคดีโดยไม่ต้องกล่าวอ้างถึงการถูกละเมิดในสิทธิใด ๆ ทั้งสิ้น ซึ่งสิทธิฟ้องคดีปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันแคบกว่าในประเทศไทย เพราะจะพิจารณาจำกัดเฉพาะเรื่อง “สิทธิ” ซึ่งหมายถึงต้องเป็นสิทธิตามที่กฎหมายหรือประโยชน์ตามที่กฎหมายมุ่งจะคุ้มครองเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ในกรณีที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองโดยตรง ประชาชนย่อมสามารถอ้างสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้เสมอโดยเฉพาะอย่างยิ่งเสรีภาพที่จะกระทำหรือละเว้นการกระทำใด ๆ ก็ได้โดยปราศจากแทรกแซงของรัฐ อย่างไรก็ตาม แม้จะปรากฏชัดแจ้งว่าการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใด ๆ ขัดหรือไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่หากบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นมีได้มีเจตนารมณ์ที่จะมุ่งคุ้มครองสิทธิหรือ “ประโยชน์อันชอบธรรม” ของผู้ฟ้องคดีด้วยแล้ว ศาลปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันก็ไม่อาจรับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาพิพากษาได้ เช่น เจ้าของอาคารหรือที่ดินไม่อาจฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกให้แก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่จำกัดความสูงของอาคารได้ แต่มีสิทธิฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกให้แก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่กำหนดระยะห่างระหว่างตัวอาคารที่จะก่อสร้างกับแนวเขตที่ดินได้ ทั้งนี้

---

<sup>29</sup> เพ็ญศรี วงศ์เสรี, “หลักสำคัญในกระบวนการวิธีพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมัน”, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง Administrative Court and Administrative Court Procedure, วันที่ 20-24 สิงหาคม 2540, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, น. 14.

เพราะบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่จำกัดความสูงของอาคารนั้นมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองทัศนียภาพของตัวเมืองเท่านั้น แต่ไม่ได้มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองประโยชน์อันชอบธรรมของเจ้าของอาคารหรือที่ดินข้างเคียงที่ดินที่จะมีการก่อสร้างอาคารแต่อย่างใด

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ผู้ฟ้องคดีจะต้องอ้างถึงการถูกละเมิดในสิทธิของตนเท่านั้นจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีได้ การกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็นการขัดต่อบทบัญญัติทางกฎหมายที่มีได้ประสงค์คุ้มครองบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะแต่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นการทั่วไป เช่น บทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานทางปกครองอื่นก่อนกระทำการทางปกครอง หรือบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม<sup>30</sup> การละเมิดบทบัญญัติเหล่านี้ของหน่วยงานทางปกครองไม่ก่อให้เกิดสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองของประชาชนแต่อย่างใด เนื่องจากระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมุ่งคุ้มครองปัจเจกบุคคลอันเกิดจากการใช้อำนาจของรัฐ ดังนั้นในกรณีที่รัฐกระทำผิดกฎหมายเกณฑ์บางประเภทแต่ไม่ได้มีผลเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลใดหรือบุคคลกลุ่มใดโดยเฉพาะ ก็ไม่อาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ แต่ให้ถือเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น ตำรวจหรือพนักงานอัยการที่จะดูแลตรวจสอบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

ส่วนผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คือ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือในกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง<sup>31</sup> และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีค่าบังคับตาม<sup>32</sup>ตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวด้วย ทั้งนี้กฎหมายให้ผู้มีสิทธิยื่นฟ้องคดี

<sup>30</sup> เพ็ญศรี วงศ์เสรี, เพิ่งอ้าง, น. 14.

<sup>31</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9.

<sup>32</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 7.

ต่อศาลปกครองหรือผู้เสียหายในคดีปกครองนั้น จะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีที่ฟ้อง<sup>33</sup> แต่ไม่ได้กำหนดไว้ถึงขนาดว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ถูกโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ จึงพิจารณาว่าหลักส่วนได้เสียของผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองนั้นมีลักษณะค่อนข้างจะยืดหยุ่น ไม่เคร่งครัดเหมือนคดีแพ่ง<sup>34</sup>

หากพิจารณาข้อแตกต่างระหว่างผู้มีส่วนได้เสียในคดีแพ่งและคดีปกครอง อาจแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

การพิจารณาส่วนได้เสียในคดีแพ่ง

(1) การพิจารณาส่วนได้เสียจะมุ่งเน้นในเรื่องเกี่ยวกับวัตถุ เช่น ตัวเงิน ทรัพย์สินหรือทางด้านจิตใจ

(2) ส่วนได้เสียนั้นจะต้องเกิดขึ้นแล้ว และมีอยู่ในขณะฟ้องคดี

(3) ส่วนได้เสียนั้นจะต้องเป็นเรื่องเฉพาะตัว

การพิจารณาส่วนได้เสียในคดีปกครอง

(1) การพิจารณาส่วนได้เสียจะมุ่งเน้นเรื่องการทำของหน่วยงานทางปกครอง เช่น การออกคำสั่ง แต่จะไม่มุ่งเน้นที่ตัวบุคคลหรือผู้ที่ออกคำสั่ง

(2) ผู้ฟ้องคดีต้องแสดงให้เห็นได้ว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างไร

(3) มุ่งคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแล้วจะพบว่า ส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองสามารถแยกออกเป็น 2 ประเภท หลักส่วนได้เสียอย่างกว้าง และหลักส่วนได้เสียอย่างแคบ<sup>35</sup> ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

<sup>33</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42.

<sup>34</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่ง

มาตรา 55 เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้

<sup>35</sup> อังคณา เศรษฐทอง, "สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น. 45.

หลักของผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 วางหลักของการเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างไว้โดยพิจารณาจากที่คำในฉบับที่ว่า “เป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย” หรือ “อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้” จากถ้อยคำตามบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดถึงขอบเขตในการฟ้องคดีปกครองไว้อย่างกว้าง<sup>36</sup> กล่าวคือผู้ฟ้องคดีปกครองเพียงแต่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย มีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็ถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องถึงขนาดให้ตนเองได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากเหตุแห่งการกระทำที่เป็นเหตุในการฟ้องคดีนั้นก่อน แต่ประการใด เพราะจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลจากการกระทำทางปกครอง<sup>37</sup> ตัวอย่างเช่น ในคดีที่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพโต้แย้งความเป็นผู้เสียหายของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจริงก็ตาม แต่ก็มิได้มีภูมิลำเนาอยู่ในย่านที่ทางราชการได้ทำการสำรวจว่าเป็นเขตที่มีมลพิษสูงเกินมาตรฐาน อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลซึ่งมีสิทธิและหน้าที่ในการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบกับมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีได้ (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1763/2549)<sup>38</sup>

หลักการฟ้องคดีของผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างนี้เป็นจุดเด่นของศาลปกครองในการเยียวยาให้กับผู้ที่ได้รับความเสียหายหรืออาจได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมนั้น ในบางกรณีอาจจะไม่ปรากฏผลขึ้นในทันทีทันใด แต่จะมี

<sup>36</sup> ฤทัย หงส์ศิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2545), น.101.

<sup>37</sup> บรรณเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2548), น. 238.

<sup>38</sup> ปิยะสาสตร์ ไชว์พันธุ์, “การโต้แย้งเรื่องจริยธรรมทางปกครองและการฟ้องคดีโดยกลุ่มบุคคล,” วารสารวิชาการศาลปกครอง 7, 2 (กันยายน-ธันวาคม 2550): 153.

ลักษณะที่สะสมไปเรื่อย ๆ จนกว่าผู้ที่ได้รับอันตรายนั้นจะได้รับความเจ็บป่วยในด้านสุขภาพอนามัยหรือคุณภาพชีวิตของตน เช่น ผู้ที่ได้รับอันตรายจากรังสีที่รั่วไหลเป็นเวลานาน หรือผู้ที่ได้ผลกระทบจากมลภาวะทางเสียงเกินระดับเป็นเวลานานๆ ย่อมถือได้ว่าสิทธิของบุคคลดังกล่าวถูกระทบกระเทือนโดยไม่อาจดำรงชีพได้อย่างเป็นปกติสุขจึงสามารถฟ้องต่อศาลปกครองได้

อย่างไรก็ตาม หลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างนั้น หากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนร่วมหรือรู้เห็นเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายนั้นด้วย ก็ถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ใช่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ถูกต้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ เช่น ผู้ฟ้องคดีบุกรุกเข้าไปทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ ถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้เสียหาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 401/2545)

หลักของการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีอย่างกว้างนั้นเมื่อพิจารณาตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แก่คดีตามมาตรา 1 หรืออนุมาตรา 2 กล่าวคือ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

หลักของผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ หลักการเช่นเดียวกับหลักการโต้แย้งสิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีปกครองในกรณีนี้จะต้องถูกโต้แย้งสิทธิโดยการกระทำทางละเมิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเป็นข้อโต้แย้งสิทธิตามสัญญาทางปกครองเท่านั้น กล่าวคือ การฟ้องคดีปกครองโดยหลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบนั้นเป็นคดีประเภท คดีละเมิดทางปกครอง และคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง<sup>39</sup>

ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองนั้นจะต้องเป็นกรณีที่เป็นการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่ถ้าหากเป็นการละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปหรือเป็นการกระทำทางกายภาพแล้วถือว่าเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แม้ว่าการปฏิบัติหน้าที่จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายก็ตาม ในปัจจุบันศาลปกครองสูงสุดและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดการละเมิดนั้น เป็นการ

---

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (3) และ (4).

กระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะและเป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปซึ่งเป็นการบริการสาธารณะโดยตรงหรือไม่<sup>40</sup> หากเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว ก็ถือว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

เช่น กรณีที่ราษฎรกับพวกรวม 128 คน ได้ยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งหมดเนื่องจากโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าที่ตำบลแม่เกาะ อำเภอแม่เกาะ จังหวัดลำปาง ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดี ได้ทำการผลิตกระแสไฟฟ้าโดยใช้ถ่านหินลิกไนต์เป็นเชื้อเพลิงหลัก ก่อให้เกิดฝุ่นแขวนลอยและสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ของไนโตรเจนซึ่งเป็นสารพิษเป็นจำนวนมาก โดยไม่ดำเนินการควบคุมการฟุ้งกระจายของฝุ่นและสารดังกล่าว เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดซึ่งพักอาศัยอยู่ใกล้เคียงกับโรงงานไฟฟ้าได้รับสารพิษทางอากาศเข้าไปสะสมในร่างกายจนมีอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง รวมทั้งสัตว์เลี้ยงและพืชผลทางการเกษตรเสียหายเป็นจำนวนมากจึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเชียงใหม่ เพื่อขอให้ศาลปกครองเชียงใหม่มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทน (คดีหมายเลขดำที่ 187/2546 ของศาลปกครองเชียงใหม่)

ความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการกระทำทางปกครองนั้น นอกจากเป็นการละเมิดอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำละเมิดโดยตรงแล้วยังเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร การละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าวจะต้องเป็นการละเลยต่อหน้าที่ในทางปกครองและการละเลยนั้นจะเกิดขึ้นโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ก็ตาม เป็นเหตุทำให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดได้รับความเสียหายต่อชีวิตร่างกาย สุขภาพอนามัย ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดหรือเป็นเหตุทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับความเสียหายหรือถูกทำลายหรือได้รับมลพิษ

การที่จะวินิจฉัยว่าการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่นั้น มีประเด็นปัญหาในการตีความอันเกิดจากกรอบระยะเวลาที่เหมาะสมซึ่งหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐควรจะต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้แล้วเสร็จ ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติแทนกฎหมายกำหนดกรอบ

<sup>40</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, *อ้างแล้ว* เชียงธรรมที่ 37, น. 271.

ระยะเวลาการปฏิบัติได้เป็นการเฉพาะ จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าระยะเวลาอันสมควรนั้น ที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพิจารณาดำเนินการให้แล้วเสร็จนั้น ควรจะมีระยะเวลาจำนวนเท่าใด ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวคำวินิจฉัยไว้ว่าระยะเวลาอันสมควรนั้นควรมีระยะเวลาเก้าสิบวันโดยเทียบเคียงจากระยะเวลาชั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 260/2546 (ป.) และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 73/2547)

นอกจากนี้ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะถือว่าได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่นั้น หากเป็นกรณีที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจหน้าที่ทั่วไปซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีไว้ จะต้องปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวแล้ว แต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพิกเฉยไม่ดำเนินการใด ๆ จึงจะถือว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ<sup>41</sup> เช่น เทศบาลละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ในการดูแลปรับปรุงถนนทางบก ทางน้ำ ทางระบายน้ำ ตลอดจนไม่ใช้อำนาจห้ามมิให้ผู้ใดก่อเหตุรำคาญ หรือระงับหรือควบคุมเหตุรำคาญทำให้มีการลักลอบปล่อยน้ำเสียและขยะลงในคลอง ทำให้คลองสกปรกและมีกลิ่นเหม็น มีมูลและเชื้อโรคเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งอาศัยอยู่ริมคลองดังกล่าวเจ็บป่วย ผู้ฟ้องคดีจะต้องแจ้งเหตุแห่งความเดือดร้อนนั้นเพื่อหาทางแก้ไขเยียวยาให้เทศบาลทราบก่อน ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมิได้มีหนังสือร้องขอให้เทศบาลปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 24/2547)

แต่หากในกรณีที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจหน้าที่ได้เป็นการเฉพาะ แต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยเพิกเฉยไม่ดำเนินการใด ๆ ถือได้ว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เช่น การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมไม่วินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ถือว่าเป็นการละเลย

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (2).

การปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 379/2546)

หรือกรณีชาวบ้านรวม 22 คน ได้ยื่นฟ้องกรมควบคุมมลพิษว่าละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติจากกรณีของบริษัท ตะกั่วคอนเซนเตรทส์ (ประเทศไทย) จำกัด ซึ่งได้รับอนุญาตแต่แรกจากกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (กรมทรัพยากรธรณี เดิม) ปล่อยน้ำทิ้งชุมชนและกากแร่ดิบจากบ่อกักตะกอนลงสู่ลำห้วยคลิตี้ ส่งผลทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดและราษฎรในชุมชนคลิตี้ ได้รับความเสียหายและก่อให้เกิดสภาวะการสะสมของสารตะกั่วในน้ำ ดิน และสัตว์น้ำในปริมาณสูง ซึ่งต่อมาบริษัทดังกล่าวได้ถูกสั่งปิดโรงงานแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เข้าไปดำเนินการเพื่อกำจัดมลพิษและฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้ ให้กลับคืนสู่สภาพเดิมและไม่ได้เป็นการเรียกร้องค่าใช้จ่ายจากบริษัทดังกล่าวตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 อีกทั้งไม่เรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติของรัฐตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวและขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน ศาลปกครองกลางได้พิพากษาว่า กรมควบคุมมลพิษละเลยต่อหน้าที่ ไม่ดำเนินการเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากบริษัท ตะกั่วคอนเซนเตรทส์ (ประเทศไทย) จำกัด และปฏิบัติหน้าที่ในการฟื้นฟูหรือระงับการปนเปื้อนของสารตะกั่วล่าช้าเกินสมควร ให้ชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี (คดีหมายเลขแดงที่ 637/2551)

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่มีผู้ได้รับความเสียหายจากคดีสิ่งแวดล้อมเป็นจำนวนมาก หากมีการนำแนวความคิดการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) มาปรับใช้เป็นทางเลือกสำหรับผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายในการดำเนินคดีปกครองสิ่งแวดล้อม<sup>42</sup> การดำเนินคดีแบบกลุ่ม หมายถึง กระบวนการพิจารณาที่บุคคลหรือคนหรือหลายคนดำเนินกระบวนการพิจารณาในฐานะส่วนตัว และในฐานะตัวแทนของผู้อื่น โดยขอเรียกร้องนั้นจะต้องมาจากข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอย่างเดียวกัน โดยผู้ที่ดำเนินคดีจะมีฐานะเป็นคู่ความซึ่งเป็นตัวแทน (Representative party) ของกลุ่มสมาชิก ส่วนกลุ่มบุคคลที่เป็นสมาชิกกลุ่ม (Class member) จะไม่ได้เข้าร่วมในการพิจารณาคดีด้วย และมีได้มีฐานะเป็นคู่ความ แต่ทั้งนี้สมาชิกกลุ่มทุกคนจะต้องถูกผูกพันตามคำพิพากษาของศาล<sup>43</sup>

<sup>42</sup> สำนักงานศาลปกครอง, “การนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) มาใช้ในคดีปกครอง,” วารสารวิชาการศาลปกครอง 7, 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2550): 43-84.

<sup>43</sup> เพิ่งอ้าง, น. 47.

หรือได้รับประโยชน์จากคำพิพากษาโดยไม่ต้องเข้าเป็นคู่ความ<sup>44</sup> อันเป็นการขยายความคุ้มครองไปยังบุคคลอื่นที่ไม่ได้ฟ้องคดีด้วย<sup>45</sup> ซึ่งจะทำให้ชุมชนหรือผู้เสียหายได้รับประโยชน์ ก่อให้เกิดความสะดวกและประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี และทำให้ปริมาณคดีในศาลลดลงอีกด้วย

## 2. การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด

ในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น นอกจากจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ที่ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องที่นำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้เสร็จสิ้นภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน<sup>46</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการดังกล่าวอันเป็นเงื่อนไขที่ได้กำหนดตามกฎหมายไว้แล้ว ศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาได้ทันที โดยสาระสำคัญของบทบัญญัติมาตรา 42 วรรคสอง ดังกล่าว แยกพิจารณาได้สองประเด็นดังนี้

(1) ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้เป็นการเฉพาะ

กรณีคดีที่นำมาฟ้องต่อศาลปกครองเป็นเรื่องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้

<sup>44</sup> ดูภาคผนวก ข. ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. .... มาตรา 17 ผู้เสียหายหรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีแทนผู้เสียหายซึ่งเป็นโจทก์อาจยื่นคำร้องต่อศาลพร้อมคำฟ้องเพื่อขอดำเนินคดีแบบกลุ่มแทนสมาชิกกลุ่มที่มีได้เป็นโจทก์ได้ ถ้าสมาชิกกลุ่มมีจำนวนตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไป และมีสิทธิเรียกร้องต่อผู้ประกอบการรายเดียวกัน.

<sup>45</sup> สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, กระบวนการสร้างคามยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.), 2549), น. 14.

<sup>46</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสอง “ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้สั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดนั้นไว้เสียก่อนจึงจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535<sup>47</sup> กำหนดให้ผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตโรงงาน แต่กรมโรงงานมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาต หรือไม่ต่อใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อรัฐมนตรีภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้ทราบคำสั่ง ดังนั้น ก่อนผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม แห่งพระราชบัญญัติโรงงานพ.ศ. 2535 เสียก่อน หรือกรณีผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงสีข้าวด้วยเครื่องจักรต่อประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แต่ถูกปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นอุทธรณ์รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขก่อน<sup>48</sup>

อย่างไรก็ตาม ในกรณีคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้นั้นให้ป็นหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องระบุไว้ในตัวคำสั่งถึงสิทธิในการอุทธรณ์หรือคำโต้แย้งและระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งไว้ในคำสั่งด้วย หากมีการฝ่าฝืนโดยหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมิได้แจ้งสิทธิในการอุทธรณ์โต้แย้งและแจ้งกำหนดระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าว จะมีผลทำให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งนั้นเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งถ้าหากไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าว มีระยะเวลาหากสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง<sup>49</sup>

(2) ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้เป็นการเฉพาะ

กรณีคดีที่นำมาฟ้องต่อศาลปกครองเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่มีได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง<sup>50</sup> ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งดังกล่าวก่อนจึงจะทำให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

<sup>47</sup> พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 16.

<sup>48</sup> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 66.

<sup>49</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 40 วรรคสอง.

<sup>50</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ. 2539 มาตรา 44.

แต่ในกรณีที่เป็น “กฎ” ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทันทีโดยไม่ต้องทูลเกล้าฯไว้หลักเกณฑ์การอุทธรณ์<sup>51</sup>

สำหรับกรณีการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดทางปกครอง<sup>52</sup> นั้น ผู้เสียหายที่ได้รับ ความเสียหายจากการละเมิดทางปกครองจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็น บุคคลภายนอกหรือเอกชน มีสิทธิในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้สองวิธีคือ

(1) ใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลทันที หรือ

(2) ใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครองก่อนฟ้องคดีต่อศาลโดยผู้เสียหายมีสิทธิยื่นคำขอต่อ หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดอยู่ในสังกัดหรือต่อกระทรวงการคลังในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้น ไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดเพื่อขอให้พิจารณาขอใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน<sup>53</sup> ทั้งนี้ เมื่อ หน่วยงานของรัฐได้รับคำขอแล้วจะต้องออกไปรับคำขอให้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จ ภายใต 180 วัน ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนและมีคำสั่ง ประการใด ๆ แล้ว ผู้เสียหายไม่พอใจในผลของคำสั่งดังกล่าวก็มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ทันที โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นเสียก่อน การยื่นคำขอให้หน่วยงานพิจารณาขอใช้ค่าสินไหม ทดแทนนั้น ไม่ถือว่าเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดเป็นขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความ เดือดร้อนเสียหายที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 64/2547)

### 3. ระยะเวลาการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม

การฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อมนั้นจะต้องดำเนินการฟ้องคดีภายในระยะเวลาตามที่ กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองจะมีระยะเวลาแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ ตามประเภทของคดีปกครองด้วย<sup>54</sup> ซึ่งมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาดังต่อไปนี้

<sup>51</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (41) และมาตรา 10.

<sup>52</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (3).

<sup>53</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง.

<sup>54</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง.

(1) ในคดีที่ฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎคำสั่งทางปกครองหรือกระทำการอื่นใดโดยผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาเพิกถอนกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือสั่งห้ามการกระทำนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในเวลา 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี<sup>55</sup>

มีข้อสังเกตว่า หากเป็นกรณีการฟ้องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองนั้น ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 40 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะต้องระบุถึงวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในตัวคำสั่งนั้นด้วย หากผู้ออกคำสั่งดังกล่าวไม่ได้ระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งนั้น ผู้ออกคำสั่งจะต้องดำเนินการแจ้งข้อความดังกล่าวไว้ในคำสั่งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบโดยไม่ชักช้า ซึ่งในกรณีเช่นนี้กฎหมายบัญญัติให้ระยะเวลายื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว ถ้าไม่มีการแจ้งข้อความไว้ในคำสั่งดังกล่าวให้ผู้รับคำสั่งทราบและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องคดีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปี ก็ให้ขยายระยะเวลาสำหรับการยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้รับคำสั่ง<sup>56</sup>

(2) ในคดีที่ฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในเวลา 90 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น<sup>57</sup>

(3) การฟ้องคดีเกี่ยวกับละเมิดในทางปกครองหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

<sup>55</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 49.

<sup>56</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 50.

<sup>57</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 49.

แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เงินส่งมอบทรัพย์สินหรือ กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ในกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 5 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี<sup>58</sup> เช่น การฟ้องคดีตามสัญญาสัมปทานป่าชายเลนจะต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการเลิกสัญญาดังกล่าว หรือการฟ้องคดีเกี่ยวกับการมิได้ชำระค่าสัมปทานตาม สัญญาสัมปทานรังนกนางแอ่นจะต้องยื่นฟ้องภายในเวลา 5 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการผิดสัญญา เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ เช่น ผู้ฟ้องคดีฟ้อง เทศบาลเมืองสิงห์บุรีละเลยต่อหน้าที่ โดยปล่อยให้บุคคลอื่นสร้างรั้วปิดล้อมเขตทางหลวงเทศบาล อันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพื่อให้มิให้บุคคลหนึ่งบุคคลใด เข้ายึดถือครอบครองทำประโยชน์ที่สาธารณะ ทำให้บุคคลทั่วไปไม่อาจเข้าไปใช้ทางหลวงเทศบาล ได้ เป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ แม้ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนด ระยะเวลาการฟ้องคดี ศาลปกครองก็อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 18/2546) หรือการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับสถานะของบุคคล เช่น การที่นาย ก. เชื่อว่า ตนเองเป็นผู้มีสัญชาติไทย ฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาว่าการที่นายอำเภอเมืองปฏิเสธไม่ออก บัตรประจำตัวประชาชนให้แก่ตนเอง โดยอ้างว่าตนเองมิได้เป็นผู้มีสัญชาติไทย เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ในกรณีเช่นนี้ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้<sup>59</sup> นอกจากนี้ ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองนั้นหากเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม และเหตุดังกล่าวมีผลกระทบต่อ ประชาชนเป็นจำนวนมาก แม้ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการ ฟ้องคดี ศาลก็อาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้<sup>60</sup>

<sup>58</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 51 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2551.

<sup>59</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 52วรรคหนึ่ง.

<sup>60</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 52วรรคสอง.

เช่น ผู้ฟ้องคดีมีบ้านพักอาศัยบริเวณเขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร โดยจะมาพักอาศัยในบ้านหลังดังกล่าวเป็นครั้งคราว ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปล่อยปละละเลยให้ผู้ประกอบการร้านอาหารบริเวณข้างเคียงซึ่งอยู่ติดกับถนนบางขุนเทียน – ชายทะเล ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดีโดยร้านอาหารสองร้านซึ่งอยู่ห่างจากบ้านของผู้ฟ้องคดีประมาณ 300 เมตร และ 500 เมตร ตามลำดับ เปิดเครื่องขยายเสียงในเวลากลางคืนและจุดพลุในเวลาเทศกาล ส่วนร้านอาหารอื่นๆ ปล่อยน้ำทิ้งที่ไม่ได้มาตรฐานลงสู่ทางระบายน้ำสาธารณะ นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ปล่อยให้มีการปลูกสร้างอาคาร ร้านอาหารเนื้อที่เกินกว่า 100 ตารางเมตร อันเป็นการก่อให้เกิดปัญหาจราจรติดขัด โดยผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2544 และได้รับคำชี้แจงว่าได้มีการตรวจน้ำเสียในบริเวณที่พิพาทแล้วไม่พบว่ามึน้ำเสีย จึงได้มีหนังสือร้องเรียนไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2544 และวันที่ 28 มีนาคม 2545 แต่ไม่ได้รับการแก้ไขจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองกลาง ซึ่งในคดีนี้ศาลปกครองกลางมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา ต่อมา จึงมีการอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองกลางดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยในคดีนี้ว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีมีบ้านพักอาศัยในบริเวณที่มีเหตุเดือดร้อน แม้ว่าจะได้มาพักอาศัยในบ้านดังกล่าวเป็นครั้งคราว แต่เหตุเดือดร้อนรำคาญอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายซึ่งผลกระทบยังมีอยู่ต่อไปจนกว่าจะมีการแก้ไข ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง นอกจากนี้ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่แก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เกิดจากร้านอาหารเปิดเครื่องขยายเสียงในเวลากลางคืนย่อมเป็นกรณีที่มีผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของผู้ฟ้องคดีและประชาชนจำนวนมากที่พักอาศัยในบริเวณนั้นอย่างต่อเนื่อง กรณีจึงถือได้ว่าหากศาลปกครองรับคดีนี้ไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลจึงรับคดีนี้ไว้พิจารณาได้แม้จะเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีก็ตาม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 591/2546)

แต่ถ้าการฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือไม่เป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เช่น ผู้ฟ้องคดีเป็นสหกรณ์แท็กซี่กรุงเทพ จำกัด ได้ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ 37 (พ.ศ. 2544) ออกตามความในพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 และกฎกระทรวงที่จะออกใหม่ตามที่กรมควบคุมมลพิษเสนอในการประชุมครั้งที่ 1/2548 เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2548 เรื่องเกี่ยวกับการกำหนดให้รถยนต์รับจ้างมีอายุการใช้งานไม่เกิน 12 ปี นับแต่วันที่จดทะเบียนครั้งแรก ซึ่งกรมควบคุมมลพิษ

ได้มีมติให้ทบพจนอายุการใช้งานที่เหมาะสมของรถยนต์รับจ้างในปัจจุบันไม่ควรเกินเก้าปีนับแต่วันที่จดทะเบียนครั้งแรก ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากฎกระทรวงดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ในคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าคดีนี้ไม่ใช่คดีที่เกี่ยวกับประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเนื่องจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎกระทรวงดังกล่าวจำกัดอยู่แต่เฉพาะผู้ประกอบการรับจ้างแท็กซี่และผู้ขับรถรับจ้างโดยเฉพาะเท่านั้น ซึ่งไม่ใช่ประโยชน์โดยทั่วไป ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.20/2548)

นอกจากนี้ยังมีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดว่า กรณีใดจะเป็นการฟ้องคดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือไม่นั้น ศาลปกครองจะต้องพิจารณาจากผลคำพิพากษาหรือคำสั่งที่จะเกิดขึ้นโดยตรงเท่านั้น ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยตรงเท่านั้น โดยมีใช่เป็นการฟ้องคดีที่ทำให้ประชาชนส่วนรวมได้รับประโยชน์จากคำพิพากษา จึงไม่ใช่เป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนรวมหรือเป็นการฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (คำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ที่ 863/2545)

ในกรณีที่ศาลปกครองรับคดีที่มีการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี โดยศาลปกครองเห็นว่าการฟ้องคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นหรือศาลเองหรือคู่กรณีมีคำขอ หากศาลปกครองมีคำสั่งรับคดีนั้นไว้พิจารณาในกรณีเช่นนี้คำสั่งดังกล่าวย่อมเป็นที่สิ้นสุด<sup>61</sup>

สำหรับการฟ้องคดีปกครองต่อศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ถ้าปรากฏว่าศาลนั้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะไม่มีอำนาจพิจารณาคดีนั้น หรือผู้ฟ้องคดีได้ถอนคำฟ้องคดีจากศาลนั้นเพื่อนำคดีมายื่นฟ้องใหม่ต่อศาลปกครอง ให้ระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดอยู่เท่าระยะเวลาตั้งแต่วันยื่นคำฟ้องจนถึงวันที่คดีของศาลอื่นนั้นถึงที่สุด<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 30 และข้อ 116 .

<sup>62</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 31 ประกอบกับข้อ 116.

ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนนั้น กฎหมายบัญญัติให้ถือว่าวันที่ได้ส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง<sup>63</sup> และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองแล้วถือว่าคดีนั้นอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองและมีผลว่าห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาลเดียวกันหรือต่อศาลอื่นอีกซึ่งเรียกว่าการฟ้องซ้ำและถ้ามีเหตุเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในพฤติการณ์อันเกี่ยวกับการยื่นฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจศาลเหนือคดีนั้น เช่น การเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจศาลหรือการเปลี่ยนแปลงภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดี การเปลี่ยนแปลงเช่นว่านั้นหาตัดอำนาจศาลที่รับคำฟ้องไว้ในอันที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นไม่<sup>64</sup>

#### 4. คำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับ

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น นอกจากผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี และหากมีกรณีที่จะต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว กฎหมายยังกำหนดเงื่อนไขไว้ว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้องระบุในคำขอท้ายฟ้องให้ชัดเจนว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ที่จะขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอย่างไร เช่นใดบ้าง ทั้งนี้ คำขอที่ขอให้ศาลปกครองกำหนดค่าบังคับนั้นจะต้องเป็นกรณีที่ศาลปกครองมีอำนาจสั่งหรือออกคำสั่งได้ เฉพาะตามกรณีที่กฎหมายระบุให้ศาลมีอำนาจเช่นนั้น เช่น การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดในทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีคำขอท้ายคำฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือขอให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งในกรณีดังกล่าว จะเห็นได้ว่านอกจากผู้เสียหายในคดีอันเกิดจากการกระทำละเมิดในทางปกครองจะฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนแล้ว ผู้ฟ้องคดียังมีสิทธิที่จะขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใด ๆ เพื่อเป็นการแก้ไข

<sup>63</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 46.

<sup>64</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 36 ประกอบกับข้อ 116.

สถานการณ์หรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น หรืองดเว้นกระทำใด ๆ ที่เป็นเหตุก่อให้เกิดความเสียหายได้อีกด้วย นอกจากนี้ในกรณีการฟ้องของผู้ฟ้องคดีให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น ขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ปิดโรงงานของเจ้าหน้าที่กรมโรงงานอุตสาหกรรม หากศาลปกครองมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลภายในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีระบุค่าชดเชยฟ้องโดยไม่เข้าเงื่อนไขที่ศาลจะกำหนดค่าบังคับได้ เช่น ค่าขอให้ศาลให้ความเป็นธรรมหรือขอให้ดำเนินการลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งหรือค่าขอให้ดำเนินการลงโทษทางอาญา เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้ไม่เข้าเงื่อนไขที่ศาลจะออกค่าบังคับได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น ศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีดังกล่าวไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าบังคับตามคำพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ว่าศาลจะกำหนดค่าบังคับดังกล่าวได้เพียงใดหรือไม่นั้น ผู้คิดเห็นจะได้ทำการศึกษาต่อไปในบทที่ 7

## 5. ค่าธรรมเนียมศาลคดีสิ่งแวดล้อม

โดยทั่วไปแล้วการฟ้องคดีต่อศาลปกครองผู้ฟ้องคดีไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมศาล แต่ประการใด ยกเว้นเป็นการฟ้องคดีขอให้สั่งให้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันเนื่องมาจากคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดชอบอื่นหรือเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง<sup>65</sup> ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามทวนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตารางหนึ่ง<sup>66</sup> ทำยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์

<sup>65</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4).

<sup>66</sup> พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2551.

อันอาจกำหนดเป็นราคาเงินได้ ซึ่งในปัจจุบันคิดในอัตราร้อยละสองแต่ไม่เกินสองแสนบาทถ้วน สำหรับทุนทรัพย์ไม่เกินห้าสิบล้านบาท ส่วนที่เกินห้าสิบล้านบาทขึ้นไป ร้อยละ 0.1 อย่างไรก็ตาม ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติในเรื่องค่าธรรมเนียมศาลดังกล่าวตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2548 ที่บัญญัติให้ผู้ฟ้องคดีหรือผู้อุทธรณ์ที่ประสงค์จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือยื่นอุทธรณ์แล้วแต่กรณี มีสิทธิที่จะยื่นคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในชั้นยื่นฟ้องคดีหรือในชั้นอุทธรณ์ได้ หากบุคคลดังกล่าวไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลหรือหากไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจากเหตุความเดือดร้อนเกินสมควร โดยยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลมาพร้อมกับคำฟ้องหรืออุทธรณ์แล้วแต่กรณี และศาลจะได้ไต่สวนว่ามีเหตุตามคำขอจริงหรือไม่ หากศาลไต่สวนแล้วปรากฏข้อเท็จจริงเช่นว่านั้น ศาลก็จะอนุญาตให้ผู้กรณีเหล่านั้นดำเนินคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือเฉพาะบางส่วนก็ได้ ในกรณีคำสั่งของศาลให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้เป็นที่สุด

การที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2548 ในมาตรา 45/1 นั้น ผู้เขียนเห็นว่าหลักการของกฎหมายดังกล่าวมีความเหมาะสมและเป็นธรรมกับการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง เนื่องจากผู้ที่ได้รับความเสียหายหรืออาจได้รับความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมโดยส่วนใหญ่จะมีฐานะยากจน และจำนวนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมจะมีจำนวนค่อนข้างมาก หากกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในกรณีที่ยกเว้นศาลสั่งให้ส่งมอบเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน โดยไม่มีข้อยกเว้น อาจถือได้ว่าเป็นการปฏิเสธให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางศาล

อย่างไรก็ดี การขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล แม้ผู้ขอยกเว้นจะอ้างว่าไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลหรือโดยสถานะของผู้ขอ ถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรแล้ว ศาลจะต้องอนุญาตทุกกรณีเนื่องจากการขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ศาลจะต้องทำการไต่สวนและการจะอนุญาตหรือมีคำสั่งยกคำขอนั้นเป็นดุลพินิจของศาล ซึ่งจะต้องพิจารณาคดีแต่ละคดีจึงยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการพิจารณาคำขอดังกล่าว

ตัวอย่าง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองใช้เครื่องพ่นยาฆ่ายุงเข้าไปในบ้านพักของผู้ฟ้องคดี ขณะที่ผู้ฟ้องคดีพักอาศัยอยู่ในบ้านพักดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับสารเคมีและเกิดอาการเจ็บป่วยเรื้อรังต้องเข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาลอย่างต่อเนื่อง ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถประกอบอาชีพได้ตามปกติทำให้ขาดรายได้และได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งหรือ

คำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินประมาณสิบล้านบาท ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถา ซึ่งศาลปกครองเห็นว่าผู้ฟ้องคดีแม้จะไม่มีเงินรายได้จากการประกอบอาชีพ แต่ก็ยังมีเงินช่วยเหลือจากภรรยา ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับสวัสดิการจากการรักษาพยาบาลประเภททหารผ่านศึก ซึ่งได้รับการยกเว้นค่ายาจึงไม่อาจถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลหรือโดยสถานะของผู้ฟ้องคดี ถ้าไม่ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ศาลปกครองจึงมีคำสั่งยกคำร้องดำเนินคดีอย่างคนอนาถาของผู้ฟ้องคดี (คดีหมายเลขดำที่ 449/2549)

ในการไต่สวนคำขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถาของศาลปกครองในทางปฏิบัตินั้น ศาลจะต้องไต่สวนพยานของผู้ฟ้องคดีและให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งมีสิทธิคัดค้านคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลและจะกำหนดวันนัดไต่สวนคำขอดังกล่าว ซึ่งกรณีคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในคดีหนึ่ง มีผู้ฟ้องคดีหลายคนได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองและทุกรายยื่นคำขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถาให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในชั้นฟ้องคดี ในคดีดังกล่าวศาลปกครองต้องดำเนินการไต่สวนคำขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถาของผู้ฟ้องคดีแต่ละราย ในคดีดังกล่าวศาลใช้เวลาในการไต่สวนเกือบหนึ่งปี ประกอบกับผู้ฟ้องคดีขอเลื่อนการไต่สวน ทำให้คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีความล่าช้าออกไป ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่าคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะในเรื่องสุขภาพอนามัย ชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นจำนวนมาก จึงควรกำหนดไว้ในกฎหมายไว้โดยเฉพาะว่า หากเป็นการฟ้องขอให้ชดใช้เงินหรือค่าสินไหมทดแทนในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นควรจะได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด เพื่อให้ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายได้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมของศาลได้รวดเร็วยิ่งขึ้นกว่าเดิม