

บทที่ 3

การเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ
ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของ
ผู้ได้รับความเสียหายในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐไว้ในมาตรา 62 และมาตรา 79 ได้กำหนดหน้าที่ให้
รัฐจะต้องดำเนินกิจกรรมด้านการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมทั้ง
การควบคุมและกำจัดการะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน
รัฐหรือฝ่ายปกครองซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำการแทนก็ต้องดำเนิน
กิจกรรมดังกล่าวเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน หรือที่เรียกว่า “การจัดทำบริการ
สาธารณะ” ในส่วนที่เกี่ยวข้องไปตามอำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ดี
ในการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษขึ้นและส่งผลกระทบต่อชีวิต
ร่างกาย สุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่ของประชาชนในหลายรูปแบบ รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติ
และสิ่งแวดล้อมปนเปื้อนสารเคมีหรือถูกทำลาย ดังเช่นกรณีเมื่อประมาณเดือนเมษายน 2541 โรงแต่งแร่
คลิตี้ล่างของบริษัท ตะกั่วคอนเซนเตรทส์ (ประเทศไทย) จำกัด ซึ่งตั้งอยู่บริเวณหมู่ที่ 3 ตำบลนาสวน
อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี ได้ปล่อยน้ำทางแร่ตะกั่วความเข้มข้นสูงลงสู่ลำห้วยคลิตี้ หรือ
อุบัติเหตุจากเหตุการณ์การแพร่กระจายของสารกัมมันตรังสีโคบอลต์ - 60 จังหวัดสมุทรปราการ หรือ
กรณีเมื่อปี พ.ศ. 2546 ชาวบ้านอำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของ
โรงงานไฟฟ้าแม่เมาะ เนื่องจากไม่ควบคุมการฟุ้งกระจายของฝุ่นแขวนลอยจากการเผาไหม้ถ่านหิน
ลิกไนต์และสารเคมี เป็นต้น

ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการ
กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่
ก็ต้องรับผิดชอบให้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นเพื่อให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายได้กลับคืน
สู่ฐานะเดิมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จนกระทั่งมีการตรา
พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้นใช้บังคับ ถ้าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐ
กระทำละเมิดต่อประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว ผู้ได้รับความเสียหายจะต้องฟ้อง
หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่ หรือกระทรวงการคลังในกรณีที่

เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดมิได้สังกัดอยู่ในหน่วยงานของรัฐใด ให้เป็นผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้น¹ ต่อศาลยุติธรรม

ต่อมาเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ขึ้นใช้บังคับ จึงมีผลทำให้เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว ผู้ได้รับความเสียหายจากกรณีสิ่งแวดลอมเป็นพิษจะต้องฟ้องหน่วยงานทางปกครองต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่ หรือกระทรวงการคลังในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดมิได้สังกัดอยู่ในหน่วยงานทางปกครองใด ให้เป็นผู้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนที่เกิดขึ้นต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ตน ซึ่งในลำดับต่อไปจะได้ทำการศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับความหมายและที่มาของการใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดลอม การฟ้องคดีปกครองและกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดลอมตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยแยกหัวข้อในการศึกษาตามลำดับ ดังนี้

3.1 ความหมายและที่มาของการใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดลอมเป็นพิษ

3.1.1 ความหมายของคำว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดลอม”

เนื่องจากในระบบกฎหมายไทยยังไม่มีกำหนดบทนิยามความหมายของคำว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดลอม” ไว้โดยเฉพาะอย่างชัดเจน ดังนั้น ก่อนที่จะกล่าวถึงเนื้อหาในส่วนนี้จึงต้องมีการศึกษาและทำความเข้าใจในเบื้องต้นเสียก่อนว่า คดีปกครองคืออะไร และสิ่งแวดลอมหมายความว่าอย่างไร ตามลำดับ เพื่อจะได้ให้ความหมายของคำว่า คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดลอมต่อไป ซึ่งก็ปรากฏว่าได้นักกฎหมายไทยหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า “คดีปกครอง” ไว้ อาทิเช่น ท่านศาสตราจารย์ ประยูร กาญจนดุล ได้ให้ความหมายไว้ว่า “คดีปกครอง” หมายถึง² กรณีต่างๆ ที่เกิดปัญหาขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน เนื่องจากการปฏิบัติกิจกรรมของฝ่ายปกครอง

¹ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

² ประยูร กาญจนดุล, “คดีปกครอง,” จุลพาน, ปีที่ 41 เล่มที่ 5, น.51-52. (กันยายน - ตุลาคม 2537)

ในการดำเนินการบริการสาธารณะ หรืออีกนัยหนึ่ง การกระทำในทางปกครอง การให้คำนิยาม “คดีปกครอง” เช่นนี้เป็นการกำหนดความหมายอย่างกว้าง โดยหมายความรวมถึงกรณีที่มีทางระงับได้โดยทางฝ่ายปกครองเองด้วย ไม่เฉพาะแต่กรณีพิพาทที่จะต้องดำเนินคดีทางศาลเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะกรณีพิพาททั้งหลายที่เกิดขึ้นไม่จำเป็นที่จะต้องมีการฟ้องร้องต่อศาลเสมอไป

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ ได้ให้ความหมายของคำว่า “คดีปกครอง” ไว้ 2 นัย ดังนี้³

(1) คดีปกครองตามความหมายอย่างกว้าง หมายถึง บรรดาข้อพิพาทระหว่างรัฐ (ฝ่ายปกครองหรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบอำนาจมหาชนในการดำเนินการทางปกครองหรือสาธารณะกิจบางประเภท) กับประชาชนหรือองค์กรมหาชนอื่นๆ โดยมีวัตถุประสงค์แห่งข้อพิพาทเป็นนิติกรรมทางปกครอง สัญญาทางปกครอง ปฏิบัติการทางปกครอง และกฎหมายลำดับรอง

(2) คดีปกครองตามความหมายอย่างแคบ หมายถึง บรรดาข้อพิพาทระหว่างรัฐ (ฝ่ายปกครองหรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบอำนาจมหาชนในการดำเนินการทางปกครองหรือสาธารณะกิจบางประเภท) กับประชาชนหรือองค์กรมหาชนอื่นๆ โดยมีวัตถุประสงค์แห่งข้อพิพาทเป็นนิติกรรมทางปกครอง สัญญาทางปกครอง และกฎหมายลำดับรอง

ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติตามมาตรา 276 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁴ แล้วทำให้ทราบความหมายของคำว่า “คดีปกครอง” ได้แก่ คดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

ส่วนความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” (Environment) นั้น ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” หมายความว่า สิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์

³ บรรเจิด สิงคะเนติ, “อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), น. 12.

⁴ โปรดดู มาตรา 276 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น ซึ่งจากการให้ความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ดังกล่าว อาจแยกประเภทของสิ่งแวดล้อมออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ⁵

(ก) สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ (Nature Environment) หมายความว่ารวมถึง สิ่งมีชีวิต และสิ่งไม่มีชีวิตที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ

(ข) สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น (Man-made Environment) หมายความว่าถึง สิ่งประดิษฐ์ และสิ่งก่อสร้างที่มนุษย์สร้างขึ้นมา ซึ่งเป็นสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ รวมถึงสิ่งแวดล้อมที่เป็นชีวภาพ เช่น การผสมพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ ให้เป็นพันธุ์ใหม่ที่แปลกแตกต่างไปจากพันธุ์เดิม

นอกจากนี้ ยังได้มีการกล่าวอ้างอิงถึงสิ่งแวดล้อมไว้ในวรรค 1 แห่งอารัมภบทของปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์ม ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 ว่า “สิ่งแวดล้อม” นั้น มิได้จำกัดอยู่เฉพาะสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติเท่านั้น แต่ยังรวมถึงสิ่งที่มีมนุษย์สร้างทำอีกด้วย และทั้งสองสิ่งนี้เกื้อกูลให้มนุษย์สามารถดำรงชีพทางกายภาพและพัฒนาสติปัญญา ศีลธรรม สังคมและจิตวิญญาณตลอดทั้งการใช้สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ตามมาตรา 4 นี้ สอดคล้องใกล้เคียงกับที่กล่าวไว้ในวรรค 1 แห่งอารัมภบทของปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์ม ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 ดังกล่าวข้างต้น⁶

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับลักษณะหรือองค์ประกอบของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม นั้น ได้มีผู้แสดงความเห็นไว้ดังนี้⁷

(1) คู่กรณี จะต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กฎหมายให้มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเท่านั้น

(2) ลักษณะข้อพิพาท จะต้องเป็นข้อพิพาทที่สืบเนื่องมาจากการกระทำการ หรืองดเว้นการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว

⁵ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, น. 5.

⁶ จุมพต สายสุนทร, กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), น. 25.

⁷ วิริยะ ว่องวานิช, “วิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), น. 55.

(3) ผู้ฟ้องคดีหรือผู้เสียหาย อาจจะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง หรือโดยอ้อมจากการกระทำหรืองดเว้นกระทำการดังกล่าวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวกับการคุ้มครองป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(4) จำนวนผู้ได้รับผลกระทบมาก ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายนอกจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำ หรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ยังหมายรวมถึงบุคคลที่ได้รับผลกระทบโดยอ้อมด้วย เช่น ประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณแม่น้ำที่มีการปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำนั้น ซึ่งมีจำนวนที่ไม่อาจกำหนดได้แน่นอน

(5) การพิสูจน์ความเสียหาย จะต้องให้ผู้เชี่ยวชาญในการพิสูจน์ความเสียหาย รวมทั้งเกณฑ์มาตรฐานต่างๆ

จากการพิจารณาความหมายและลักษณะของคดีปกครองและสิ่งแวดล้อมดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้เขียนอาจสรุปความหมายของคำว่า คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ได้แก่ บรรดาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วยตนเอง อันเนื่องมาจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว จนก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษที่ส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือทรัพย์สินของบุคคลจำนวนมาก รวมทั้งปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นอันตรายเคมีหรือถูกทำลายด้วย

3.1.2 ที่มาของการใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ

เมื่อใดก็ตามที่บุคคลใดๆ เกิดความรู้สึกว่าตนเองได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำ หรือถูกโต้แย้งสิทธิหรือมีการขัดขวางต่อประโยชน์อันจะพึงมีพึงได้รับตามที่กฎหมายให้การรับรองแล้ว หรือเมื่อพบเห็นว่ามีผู้กระทำการใดๆ อันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และบุคคลนั้นต้องการใช้สิทธิฟ้องร้องดำเนินคดีกับบุคคลดังกล่าว เพื่อให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยว่าตนเองถูกรบกวนสิทธิหรือไม่นั้น บุคคลผู้ใช้สิทธิฟ้องร้องเป็นโจทก์ในคดี

จะต้องแสดงให้เห็นเบื้องต้นเสียก่อนว่า ตนเองได้ใช้สิทธิฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลนั้นโดยอาศัยสิทธิตามกฎหมายฉบับใดที่ให้อำนาจและรับรองสิทธิของผู้เป็นโจทก์ ดังที่ผู้เป็นโจทก์กล่าวอ้างว่าตนเองได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือถูกโต้แย้งสิทธิหรือถูกรบกวนสิทธิ ซึ่งหากพิจารณาถึงที่มาแห่งสิทธิที่จะใช้ในการฟ้องร้องดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษต่อศาลปกครองแล้ว สามารถแบ่งที่มาของการใช้สิทธิในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นพิษได้ 3 ประการ คือ (1) สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (2) สิทธิตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (3) สิทธิตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตามลำดับ

3.1.2.1 สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นกฎหมายสูงสุดที่เป็นกฎหมายแม่บทในการกำหนดนโยบายแห่งรัฐ สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของประชาชน ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น หากกฎหมายแม่บทวางหลักเกณฑ์และแนวทางใดไว้แล้ว ย่อมหมายความว่า กฎหมายระดับรองลงมาจะต้องมีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย⁸ ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้มีบทบัญญัติหลายมาตราที่มุ่งเน้นถึงการให้ความสำคัญแก่กฎหมายระดับรอง โดยการกำหนดให้นำเอาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไปขยายความให้มีรายละเอียดที่ชัดเจนขึ้นด้วยการบัญญัติข้อความว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งหมายความว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตรานั้นจะยังไม่มีผลบังคับใช้ จนกว่าจะได้มีการนำเอาหลักการดังกล่าวในรัฐธรรมนูญไปตราเป็นกฎหมายระดับรองต่อไป

ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีบทบัญญัติที่ให้การรับรองสิทธิของประชาชนในการฟ้องร้องดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษกับหน่วยงานของรัฐและ/หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังปรากฏตามมาตรา 56 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชน ในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติ และต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

⁸ มาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้าน สิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

มาตรา 62 บัญญัติว่า “ สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้น การกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่ กฎหมายบัญญัติ”

ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวได้รับรองและคุ้มครองประชาชนจากการกระทำ ความเสียหาย ที่ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการของรัฐกระทำการ หรือละเว้นไม่กระทำการตาม หน้าที่นำมาซึ่งความเสียหายแก่ประชาชน จึงบัญญัติให้ผู้ก่อความเสียหายต้องรับผิดชอบทางแพ่งเพื่อให้ หน่วยราชการชดเชยค่าเสียหาย อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับการคุ้มครองประชาชนในรูปแบบของ “พระราชบัญญัติ” ปรากฏตามข้อความที่ว่า “ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” และในปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งประกาศใช้ก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันออกมา รองรับสิทธิดังกล่าวแล้ว⁹ นอกจากนี้ ยังได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ขึ้นมาเพื่อรองรับการใช้สิทธิฟ้องร้องดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษกับ หน่วยงานของรัฐและ/หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐของประชาชนแล้ว

⁹ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, “หลักและวิธีปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่มี บทบัญญัติว่า “ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”, ” วารสารกฎหมาย, ปีที่ 23 ฉบับที่ 2, น.97. (ธันวาคม 2547)

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้บัญญัติรับรองสิทธิในการฟ้องร้องดำเนินคดีกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประกอบด้วย หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ ¹⁰

(1) ฟ้องเพื่อให้ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ ในเรื่องการให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะมีส่วนร่วมกับการบริหารราชการ และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิการ หรือคุณภาพชีวิตของตน (มาตรา 56 วรรคแรก) ในเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้สิทธินี้แก่ประชาชน ก็ย่อมหมายความว่า หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องย่อมมีหน้าที่ที่จะดำเนินการเพื่อให้ประชาชนได้สิทธินั้น หากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ รัฐธรรมนูญก็ให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะฟ้องให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องนั้นปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติไว้ นอกจากนี้ ในมาตรา 56 วรรคสอง กำหนดให้โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะต้องศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งให้องค์การอิสระให้ความเห็นก่อนการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ ไม่ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแล้ว ย่อมก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนที่จะฟ้องเพื่อให้ปฏิบัติตามหน้าที่ตามนั้น สิทธิดังกล่าวนี้บัญญัติรองรับโดยมาตรา 56 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญนี้

(2) ฟ้องให้รับผิดชอบจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น (มาตรา 62) สิทธิตามมาตรา 62 นี้ สอดรับกับมาตรา 61 ในเรื่องสิทธิเสนอเรื่องร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควร ซึ่งหากพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับเรื่องราวร้องทุกข์แล้ว มิได้แจ้งผลการพิจารณาเพื่อดำเนินการหรือเพื่อสั่งการใดๆ ย่อมเป็นสิทธิของผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ที่จะใช้สิทธิฟ้องตามมาตรา 62 ได้ แต่ทั้งนี้จะต้องปรากฏว่ามีกฎหมายระดับรองบัญญัติรายละเอียดของสิทธินี้ไว้แล้ว จึงจะใช้สิทธิตามกฎหมายระดับรองนั้นๆ

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ยอมรับหลักการและให้หลักประกันแก่ประชาชนในฐานะเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีสิทธิ

¹⁰ สุณีย์ มัลลิกะมาสกุล, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), น. 98-99.

ในการฟ้องร้องหรือดำเนินคดีต่อหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ ถ้าหากการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนแล้ว ประชาชนย่อมสามารถอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น เพื่อฟ้องร้องดำเนินคดีแก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนแก่ประชาชนได้ เพราะถือว่าเป็นสิทธิที่มีกฎหมายให้การรับรองสิทธิแล้ว อย่างไรก็ตาม การอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น ก็ย่อมต้องมีขอบเขตจำกัดอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดในลำดับต่อไป

3.1.2.2 สิทธิตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะได้บัญญัติรับรองสิทธิในการฟ้องร้องดำเนินคดีกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้แก่ประชาชนแล้ว พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับแรกของประเทศไทย ก็ยังได้มีการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ เพื่อเป็นหลักประกันในการรับรองสิทธิของบุคคลที่ได้รับความเสียหายในกรณีดังกล่าวให้ได้รับการชดเชยค่าเสียหายไว้เป็นกรณีพิเศษแยกต่างหากจากกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังปรากฏในมาตรา 6 (2) ที่กำหนดไว้ว่า บุคคลอาจมีสิทธิได้รับชดเชยค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับความเสียหายจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ อันมีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่ม สนับสนุนหรือดำเนินการโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

มาตรา 96 ที่กำหนดไว้ว่า ผู้ที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิด หรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ จนเป็นเหตุทำให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่น หรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น รวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย

มาตรา 97 ที่กำหนดไว้ว่า ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น

ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวสามารถจำแนกสิทธิในการได้รับการชดใช้ค่าเสียหายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ออกเป็น 2 กรณี คือ

(ก) สิทธิที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนจากภาคเอกชน¹¹

การรับรองสิทธิดังกล่าวนี้เป็นไปตามมาตรา 96 และมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งได้มีการนำเอา “ข้อสันนิษฐานทางกฎหมาย” มาใช้กับคดีสิ่งแวดล้อม โดยวางหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 96 ว่า ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งเป็นที่มาของการกระจายมลพิษ ไม่ว่าจะทำให้กระจายเพราะการจงใจหรือประมาทเลินเล่อ มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำนั้น

ค่าเสียหายที่จะต้องชดใช้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 96 ได้แก่ ค่าใช้จ่ายใด ๆ ที่ต้องใช้จ่ายไปเพื่อทดแทนความเสียหาย และค่าใช้จ่ายใด ๆ เพื่อแก้ไขความเสียหายที่อาจแก้ไขให้กลับคืนสู่สภาพเดิมมากที่สุด เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าซ่อมแซมทรัพย์สิน ค่าขาดรายได้ ค่าขาดอุปการะรวมทั้งค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้น ซึ่งจากบทบัญญัติในมาตรา 96 ย่อมเป็นที่มาแห่งสิทธิของหน่วยราชการในการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ก่อมลพิษได้โดยตรง

สำหรับข้อยกเว้นความรับผิดชอบของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีอยู่ 3 กรณีด้วยกัน ก็คือ

กรณีที่ 1 เป็นเหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม ซึ่งบุคคลดังกล่าวไม่สามารถระวังป้องกันได้

กรณีที่ 2 เป็นกรณีที่เกิดจากคำสั่งของรัฐบาล หรือเจ้าพนักงานของรัฐ เพราะองค์การหรือบุคคลดังกล่าวมีหน้าที่จะต้องดูแลความสงบสุขของประชาชนอยู่แล้ว จึงย่อมจะต้องพิจารณา

¹¹ ไชยยศ เหมะรัชตะ, “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 แนวคิดและหลักการใหม่ทางกฎหมาย,” วารสารอัยการ, ปีที่ 16 ฉบับที่ 183, น. 22-25. (พฤษภาคม 2536)

กระทำการด้วยความรอบคอบและคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้น เมื่อได้กระทำการตามคำสั่งแล้ว ผู้กระทำจึงไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น

กรณีที่ 3 การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้เสียหาย หรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น เพราะเหตุว่าเมื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษได้ทำหน้าที่ดีที่สุดในการป้องกันการแพร่กระจายของมลพิษแล้ว แต่ผู้รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อมกลับไม่กระทำตามหน้าที่เป็นเหตุให้เกิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษออกไปแล้ว และบุคคลดังกล่าวข้างต้นก็ยังได้รับความเสียหาย ย่อมถือว่าเป็นความผิดของผู้เสียหายเอง เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจึงได้รับยกเว้นไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายดังกล่าว ส่วนในกรณีที่ผู้รับผิดชอบในการป้องกันการรั่วไหลหรือแพร่กระจายมลพิษไม่ได้ทำหน้าที่ของตน ย่อมจะถือว่าเป็นความรับผิดชอบของผู้รับผิดชอบในการป้องกันการรั่วไหลหรือแพร่กระจายโดยตรง เจ้าของหรือผู้ครอบครองจึงไม่มีความรับผิดชอบดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เจ้าของหรือผู้ครอบครองดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายอื่นใดอีกหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาต่อไป อาทิ ความรับผิดในฐานะนายจ้าง ในฐานะผู้ปกครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์¹²

(ข) สิทธิที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนจากภาครัฐ¹³

การรับรองสิทธิดังกล่าวนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา 6 (2) โดยให้สิทธิแก่ผู้เสียหาย ซึ่งได้รับความเสียหายจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ อันมีเหตุมาจากกิจการหรือโครงการที่ริเริ่ม สนับสนุน หรือดำเนินการโดยส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการร้องเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษต่อศาลปกครอง แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

(1) กรณีที่ผู้ได้รับความเสียหายจากการแพร่กระจายของมลพิษที่เกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษฟ้องร้องเรียกให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่เกิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษรับผิดชอบในจำนวนค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนที่เกิดขึ้น

(2) กรณีที่ผู้ได้รับความเสียหายจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษที่เกิดจากกิจการหรือโครงการที่ริเริ่ม สนับสนุน หรือดำเนินการโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจฟ้องร้องเรียก

¹² เพิ่งอ้าง, น. 25.

¹³ เพิ่งอ้าง, น. 25-26.

ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของกิจการหรือโครงการนั้นรับผิดชอบในจำนวนค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนที่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ดี แม้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ได้รับความเสียหายจากกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ จะสามารถอ้างสิทธิตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังกล่าวข้างต้น ในการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ก็ตาม แต่การอ้างสิทธิดังกล่าวก็ยังคงอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งจะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไป

3.1.2.3 สิทธิตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เนื่องจากบทบัญญัติตามมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นอีกระบบศาลหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองไว้ในมาตรา 13 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹⁴ และมีการจัดแบ่งตุลาการศาลปกครองออกเป็นองค์คณะ โดยระบุเป็นหมายเลขขององค์คณะตามความเชี่ยวชาญในแต่ละประเภทคดี¹⁵ ซึ่งผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาต่อไปว่า การกำหนดคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองและการจัดแบ่งองค์คณะพิจารณาพิพากษาในศาลปกครองนั้นมีความเหมาะสมกับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ เพียงใด

ในแง่เนื้อหา ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

¹⁴ โปรดดู มาตรา 13 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹⁵ โปรดดู ข้อ 5 และข้อ 6 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครองและการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครอง แทน พ.ศ. 2544

พ.ศ. 2542 ส่วนในแง่เขตพื้นที่ ศาลปกครองได้แบ่งเขตอำนาจของศาลปกครองออกเป็น 2 ชั้นศาล ได้แก่¹⁶

(1) ศาลปกครองสูงสุด¹⁷ ซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครและมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองทั่วราชอาณาจักร และ

(2) ศาลปกครองชั้นต้น มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด¹⁸ ประกอบด้วย 1) ศาลปกครองกลาง¹⁹ ซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร และมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองตลอดท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดราชบุรี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดสมุทรสาคร ตลอดจนในท้องที่ซึ่งยังไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองในภูมิภาคอื่น และ 2) ศาลปกครองในภูมิภาค ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542²⁰

แต่เนื่องจากการกระทำของฝ่ายปกครอง (หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ) มีผลทางกฎหมายได้หลายประการ ดังนั้น ในลำดับต่อไปจะได้กล่าวถึง ประเภทของคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น รวมทั้งคดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

ก. คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองแตกต่างจากศาลปกครองชั้นต้น เนื่องจากมีเพียงศาลเดียวและมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองทุกประเภทคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองทั่วราชอาณาจักร โดยในการฟ้องคดีไม่ต้องพิจารณาในเรื่องของมูลคดีหรือภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดีเหมือนกับการฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งตามมาตรา 11

¹⁶ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹⁷ มาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹⁸ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹⁹ มาตรา 8 วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

²⁰ โปรดดู มาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้คดีพิพาทดังต่อไปนี้ จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรง ได้แก่

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท²¹ ตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด²²

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด²³

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

ข. คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในเขตพื้นที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยในการฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นนั้น จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลปกครองชั้นต้นนั้นเป็นสำคัญ²⁴ ในกรณีที่คำฟ้องที่อาจยื่นต่อศาลได้สองศาลหรือหลายศาล ไม่ว่าจะเป็นเพราะภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดี เพราะสถานที่ที่มูลคดีเกิด หรือเพราะมีหลายข้อหา ถ้ามูลคดีมีความเกี่ยวเนื่องกันผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำฟ้องต่อศาลหนึ่งศาลใดก็ได้ นอกจากนี้ การฟ้องคดีที่มูลคดีมิได้เกิดขึ้นในราชอาณาจักร ถ้าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มี

²¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” หมายความว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาลำสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

²² ในปัจจุบันนี้ ยังไม่มีการออกประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทใดบ้างจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น คดีประเภทนี้โดยหลักจึงต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

²³ ในปัจจุบันนี้ ยังไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายเฉพาะฉบับใดบัญญัติให้ฟ้องคดีได้โดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุด

²⁴ มาตรา 47 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

สัณฐานไทยและไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักร ให้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง²⁵ ซึ่งตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด²⁶

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

²⁵ ข้อ 29 วรรคสองและวรรคสาม ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

²⁶ ดังเช่น ตามมาตรา 90 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติให้เจ้าท่าสามารถร้องขอต่อศาล เพื่อมีคำสั่งให้เจ้าท่าเป็นผู้จัดการเรือถอนแพคนอยู่ เรือที่ปักเสาลงในขายนํ้า ในกรณีที่เจ้าของเรือถอนภายในเวลาที่เจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีหน้าที่กำหนด เป็นต้น (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 16/2545)

ส่วนคดีดังต่อไปนี้ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ได้แก่²⁷

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

กล่าวโดยสรุปผู้เขียนเห็นว่า ในปัจจุบันนี้เมื่อมีความเสียหายใดๆ เกิดขึ้นจากกรณีสิ่งแวดล้อม เป็นพิษ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในกรณีดังกล่าว ย่อมมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ได้ 3 ประเภทคดี คือ คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยผู้นั้นนอกจากจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ยังจะต้องกล่าวอ้างหรือแสดงให้เห็นปรากฏต่อศาลว่า ตนเองได้อาศัยสิทธิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับใด ซึ่งได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของตนตามที่กล่าวอ้างมาในคดีประกอบด้วยทุกครั้ง เช่น กรณีที่นาย ก. ยื่นฟ้องกรมควบคุมมลพิษ โดยอาศัยสิทธิในการฟ้องคดีตามมาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบกับมาตรา 6 (2) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยอ้างว่า กรมควบคุมมลพิษละเลยต่อหน้าที่ในการดำเนินการควบคุมมลพิษทางอากาศไม่ให้เป็นมาตรฐาน ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน²⁸ เป็นต้น

ทั้งนี้ ในการฟ้องร้องดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้นั้นไม่สามารถอ้างถึงสิทธิตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้แต่เพียงลำพังฉบับเดียวโดยตรง แต่ผู้นั้นจะต้องอ้างสิทธิที่ได้รับการรับรองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 รวมทั้งพระราชบัญญัติอื่นๆ มาเป็นฐานที่มาเพื่อสนับสนุนข้ออ้างว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการใดๆ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือ

²⁷ มาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

²⁸ คดีหมายเลขดำที่ 2025/2545 ของศาลปกครองกลาง

กระทำละเมิดต่อตน และทำให้ตนเองได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างไรประกอบคำฟ้องด้วยเสมอ โดยในการศึกษาค้างนี้จะได้ทำการศึกษาแต่เฉพาะกรณีคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เท่านั้น ซึ่งจะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไป

3.2 การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้วจะเห็นว่าศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองใน 2 ลักษณะ คือ ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองประการหนึ่ง และความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองอีกประการหนึ่ง²⁹ โดยในที่นี้จะขอกล่าวถึงแต่เฉพาะความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองเท่านั้น ซึ่งคดีละเมิดที่จะอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองได้นั้น จะต้องเป็นคดีที่เข้าลักษณะ 2 ประการ คือ³⁰

(1) เป็นคดีที่เกิดจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานทางปกครอง

(2) เป็นคดีที่ความเสียหายจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ทางปกครองนั้นเกิดจาก

(ก) การใช้อำนาจตามกฎหมาย

(ข) การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น

(ค) การละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือ

(ง) การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

²⁹ ความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง คือ ความรับผิดของฝ่ายปกครองซึ่งมิได้เกิดขึ้นจากสัญญาทางปกครองหรือที่มิใช่ความรับผิดทางละเมิด และมิใช่ความรับผิดของฝ่ายปกครองอันเกิดจากนิติสัมพันธ์ทางแพ่ง

³⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2549), น.372.

ส่วนการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในกรณีอื่นนอกจากที่กล่าวข้างต้นนี้ ผู้เสียหายไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้จะต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม³¹ ดังนั้น ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ จึงสามารถเลือกที่จะใช้สิทธิฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อศาลปกครองเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ 3 ลักษณะ คือ

ลักษณะที่ 1 การฟ้องคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) พร้อมกับการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2)

ลักษณะที่ 2 การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) และมีคำขอให้ชดเชยค่าเสียหาย ซึ่งถือว่าเป็นการฟ้องคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ด้วย

ลักษณะที่ 3 การฟ้องคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) โดยตรง

ในลำดับต่อไป จะได้กล่าวถึงลักษณะของความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

3.2.1 กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดโดยตรง

ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองในกรณีนี้ ได้แก่ การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการใดในการปฏิบัติหน้าที่ โดยการใช้อำนาจทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมีอำนาจเข้าไปผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล หรือโดยการออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุทำให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดได้รับความเสียหายต่อชีวิต

³¹ มาตรา 271 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ร่างกาย สุขภาพอนามัย ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด หรือเป็นเหตุทำให้ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมปนเปื้อนสารเคมีหรือถูกทำลาย ซึ่งเข้าลักษณะเป็นคดีพิพาทตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้วผู้ได้รับความเสียหาย ดังกล่าวนั้นได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยมีคำขอท้ายคำฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าเสียหายเพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ตน

ซึ่งในทางปฏิบัติที่จริงจะวินิจฉัยว่า การกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใดเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือไม่ นั้น ยังเป็นปัญหาในการตีความค่อนข้างมาก โดยในช่วงระยะแรกศาลปกครองสูงสุดและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล มีแนววินิจฉัยโดยตีความถ้อยคำดังกล่าวในลักษณะแคบ โดยแยกความแตกต่างระหว่างการใช้อำนาจตามกฎหมายกับการปฏิบัติหน้าที่ ถ้าหากเป็นการละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปหรือการกระทำทางกายภาพ³² แล้วถือว่าเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แม้ว่า การปฏิบัติหน้าที่นั้นจะอยู่เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายก็ตาม³³ แต่ในปัจจุบันนี้ทั้งศาลปกครองสูงสุดและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล มีแนวโน้มที่จะตีความถ้อยคำดังกล่าวในลักษณะอย่างกว้าง โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่า การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดการละเมิดนั้น เป็นการกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะและเป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป ซึ่งเป็นการบริการสาธารณะโดยตรงหรือไม่ ถ้าหากเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว ก็ถือว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542³⁴

³² การกระทำทางกายภาพ (Physical Act) มิใช่การกระทำที่มุ่งต่อผลให้เกิดความผูกพันตามกฎหมาย แต่เป็นนิติเหตุที่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายจากเหตุของข้อเท็จจริงเป็นสำคัญ โปรดดูเพิ่มเติม ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : จีระวิชาการพิมพ์, 2540), น. 154 – 155.

³³ โปรดดู คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 65/2546 และที่ 63/2547 และคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 1-2/2545

³⁴ โปรดดู คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 504/2547 (ป.) และคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 15-17/2546 และที่ 24/2546

ดังเช่น กรณีที่นาย อ. กับพวกรวม 128 คน ได้ยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งหมด เนื่องจากโรงงานผลิตไฟฟ้าที่ ตำบลแม่เมาะ อำเภอมะเมาะ จังหวัดลำปาง ของผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำการผลิตกระแสไฟฟ้าโดยใช้ ถ่านหินลิกไนต์เป็นเชื้อเพลิงหลัก แล้วก่อให้เกิดฝุ่นแขวนลอยและสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์และ ออกไซด์ของไนโตรเจนซึ่งเป็นสารพิษจำนวนมาก โดยไม่ดำเนินการควบคุมการฟุ้งกระจายของฝุ่น และสารดังกล่าว เป็นเหตุทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดได้รับสารพิษเข้าไปสะสมในร่างกายจนมีอาการ เจ็บป่วยเรื้อรัง รวมทั้งสัตว์เลี้ยงและพืชผลทางการเกษตรเสียหายจำนวนมาก จึงยื่นฟ้องคดีต่อ ศาลปกครองเชียงใหม่ เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน เป็นต้น³⁵

3.2.2 กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองในกรณีนี้ได้แก่ การที่หน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิดโดยการละเลยต่อหน้าที่ที่ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ที่ กฎหมายกำหนดไว้ให้ต้องปฏิบัติ โดยปราศจากเหตุผลที่จะกล่าวอ้างได้ ไม่ว่าการไม่ดำเนินการ ดังกล่าวจะเกิดขึ้นโดยเจตนาหรือโดยประมาทเลินเล่อ³⁶ ซึ่งการละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าวจะต้องเป็น การละเลยต่อหน้าที่ในทางปกครอง³⁷ หรือการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ต้องปฏิบัติแล้ว แต่การดำเนินการนั้น ยังไม่แล้วเสร็จโดยปราศจากเหตุผลที่จะกล่าวอ้างได้³⁸ เป็นเหตุทำให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดได้รับความ เสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด หรือเป็นเหตุทำให้ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมปนเปื้อนสารเคมีหรือถูกทำลาย ซึ่งเข้าลักษณะเป็นคดีพิพาทตามนัย

³⁵ คดีหมายเลขดำที่ 187/2546 ของศาลปกครองเชียงใหม่

³⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, “คดีปกครองตามมาตรา 9 (2) และ (3) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542,” เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรพนักงาน คดีปกครอง ระดับกลาง, สำนักงานศาลปกครอง, 2543, น. 10. (อัดสำเนา)

³⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 30, น.392.

³⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 36, น. 12.

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

ซึ่งในทางปฏิบัติ การที่จะวินิจฉัยว่าการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใดเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ นั้น ยังเป็นปัญหาในการตีความค่อนข้างมาก กล่าวคือ ประเด็นเรื่องกรอบระยะเวลาที่เหมาะสมซึ่งหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐควรจะต้องดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ตามอำนาจหน้าที่ให้แล้วเสร็จ ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติไว้เป็นการเฉพาะ โดยในปัจจุบันนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวคำวินิจฉัยในการตีความคำว่า “ระยะเวลาอันสมควร” ไว้ว่า ควรมีระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งและหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับคำอุทธรณ์นั้น โดยเทียบเคียงจากระยะเวลาขั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539³⁹

ส่วนประเด็นที่จะพิจารณาว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวคำวินิจฉัยแยกได้เป็น 2 กรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจหน้าที่ทั่วไปซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีไว้ จะต้องปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวแล้ว แต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพิกเฉยไม่ดำเนินการใดๆ จึงจะถือว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น การที่เทศบาลเชียงใหม่ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ในการดูแลปรับปรุงถนน ทางบก ทางน้ำ ทางระบายน้ำ ตลอดจนไม่ใช้อำนาจห้ามมิให้ผู้ใดก่อเหตุรำคาญ หรือระงับ หรือควบคุมเหตุรำคาญ ทำให้มีการลักลอบปล่อยน้ำเสียและขยะลงในคลองแม่ข่า ทำให้คลองแม่ข่าสกปรกและมีกลิ่นเหม็น มีมูลและเชื้อโรค เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งอาศัยอยู่ริมคลองดังกล่าวเจ็บป่วย ผู้ฟ้องคดีจะต้องแจ้งเหตุแห่ง

³⁹ โปรดดู คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 260/2546 (ป.) และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 73/2547

ความเดือดร้อนนั้นเพื่อหาทางแก้ไขเยียวยาให้เทศบาลเชียงใหม่ทราบก่อน เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้มีหนังสือร้องขอให้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว จึงไม่อาจถือได้ว่าคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁴⁰ เป็นต้น

กรณีที่สอง ในกรณีที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีไว้ แต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพิกเฉยไม่ดำเนินการใดๆ แล้วถือได้ว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เช่น การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมไม่วินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ถือว่าเป็นการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁴¹ เป็นต้น

ดังเช่น กรณีที่นาย ย. กับพวกรวม 22 คน ได้ยื่นฟ้องกรมควบคุมมลพิษ โดยกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติจากกรณีของบริษัท ตะกั่วคอนเซนเตรตส์ (ประเทศไทย) จำกัด ซึ่งได้รับอนุญาตแต่งแร่จากกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (กรมทรัพยากรธรณี เดิม) ปลอยน้ำทิ้งขุ่นข้นและกากแร่ดิบจากบ่อกักตะกอนลงสู่ลำห้วยคลิตี้ ส่งผลทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดและราษฎรในชุมชนคลิตี้ล่างได้รับความเสียหายและก่อให้เกิดสภาวะการสะสมของสารตะกั่วในน้ำ ดิน และสัตว์น้ำในปริมาณสูง ซึ่งต่อมาบริษัทดังกล่าวได้ถูกสั่งปิดโรงงานแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่เข้าไปดำเนินการเพื่อกำจัดมลพิษและฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้ให้กลับคืนสู่สภาพเดิม และไม่ดำเนินการเรียกค่าใช้จ่ายจากบริษัทดังกล่าวตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 รวมทั้งไม่เรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวและขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน เป็นต้น⁴²

⁴⁰ โปรดดู คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 24/2547

⁴¹ โปรดดู คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 379/2546

⁴² คดีหมายเลขดำที่ 214/2547 ของศาลปกครองกลาง

3.3 กระบวนวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

3.3.1 เงื่อนไขการฟ้องคดี

แม้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ย่อมมีสิทธิฟ้องร้องเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ตาม แต่การที่ศาลปกครองจะมีคำสั่งรับคำฟ้องในคดีดังกล่าวไว้พิจารณาได้ ก็ต่อเมื่อผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือผู้เสียหายได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการฟ้องคดีถูกต้องครบถ้วนแล้ว ซึ่งมีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

3.3.1.1 ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

โดยที่ข้อ 25 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดไว้ว่า ผู้ฟ้องคดีปกครองต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จึงสามารถจำแนกผู้มีสิทธิฟ้องคดีออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา⁴³ ในกรณีที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดๆ ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่จนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง

⁴³ มาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

เพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งการเสนอความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาดังกล่าวถือได้ว่าเป็นผู้มีสิทธิและหน้าที่ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 ซึ่งในปัจจุบันผู้มีสิทธิฟ้องคดีในกรณีนี้ยังไม่ปรากฏกรณีตัวอย่างในการฟ้องคดีแต่อย่างใด

2) ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด⁴⁴ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้เสียหาย หรือเป็นผู้ซึ่งได้รับผลกระทบ หรือผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยตรงนั่นเอง และในการฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีความสามารถตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยความสามารถ

สำหรับการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) นั้น ผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าสิทธิของตนถูกได้แย่งอย่างไร จึงจะถือว่าเป็นผู้เสียหายและมีสิทธิฟ้องคดีได้⁴⁵ ส่วนการฟ้องคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ที่เกี่ยวเนื่องกับการฟ้องคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) นั้น ผู้มีสิทธิฟ้องคดีเพียงแต่ได้รับความเดือดร้อนหรือถูกกระทบกระเทือนจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ถือว่าเป็นผู้เสียหายแล้ว

ในส่วนการฟ้องคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ที่เกี่ยวเนื่องกับคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) จะต้องเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้กระทำการใดๆ ในเรื่องที่จะนำมาฟ้องคดีไว้ และถ้าหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าวแล้ว ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดจะต้องพิจารณาก่อนว่า ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการยื่นคำร้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนั้นก่อนหรือไม่ ทั้งนี้ หากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการดังกล่าวก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลแล้ว ศาลจะถือว่าเป็นกรณีที่ยังไม่มีข้อพิพาทเกิดขึ้น หรือในกรณีที่ปรากฏว่ามีกฎหมายใดกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

⁴⁴ มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁴⁵ ประสาท พงษ์สุวรรณ, “คู่มือ เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครอง,” สำนักงานศาลปกครอง (เมษายน, 2544), น. 19-20.

ต้องปฏิบัติแล้ว ศาลก็จะมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้น หรือผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนั่นเอง⁴⁶

กล่าวโดยสรุป ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง และการกระทำละเมิดนั้นๆ มีผลทำให้สิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งของผู้นั้นตามที่กฎหมายได้รับรองสิทธิไว้ถูกกระทบกระเทือน โดยผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่า ตนได้รับความเสียหายเป็นเงินจำนวนเท่าใด พร้อมกับแสดงพยานหลักฐานประกอบการพิจารณาด้วย ซึ่งผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาต่อไปว่า สิทธิใดบ้างที่ผู้เสียหายหรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีสามารถกล่าวอ้างเพื่อเป็นฐานที่มาของการใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

3.3.1.2 การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้นได้กำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีไว้ประการหนึ่งว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้องได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องที่นำมาฟ้องคดีต่อศาลภายในฝ่ายปกครองเสียก่อนเสมอตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ถ้าหากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการดังกล่าวแล้ว ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ทันที ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้วสามารถแยกพิจารณาได้ 2 กรณี คือ

1) กรณีที่มีกฎหมายเฉพาะได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้เป็นการเฉพาะ

⁴⁶ โปรดดู คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 182/2545 ที่ 24/2547 และที่ 285/2547

ถ้าหากเรื่องที่น่ามาฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นเรื่องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง⁴⁷ และมีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายนั้นกำหนดไว้เสียก่อน จึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เช่น ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานแยกกากของเสียต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรม แต่ถูกปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535⁴⁸ หรือในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงสีข้าวด้วยเครื่องจักรต่อประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำแพร่ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แต่ถูกปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535⁴⁹ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี แม้กฎหมายเฉพาะจะได้มีการกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้แล้วก็ตาม แต่ถ้าหากในการแจ้งคำสั่งปฏิเสธของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น มิได้แจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ได้แจ้งคำสั่งดังกล่าว และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวไว้ด้วย จะมีผลทำให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งคำสั่งนั้นเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ดังกล่าว แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่า 1 ปี ให้ขยายเป็น 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง⁵⁰

⁴⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

"คำสั่งทางปกครอง" หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

⁴⁸ โปรดดู คำสั่งศาลปกครองกลางที่ 1392/2544

⁴⁹ โปรดดู คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 81/2545

⁵⁰ มาตรา 40 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

2) กรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้เป็นการเฉพาะ

ถ้าหากเรื่องที่น่ามาฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นเรื่องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวก่อน⁵¹ จึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ส่วนกรณีที่ เป็นกฎ⁵² ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทันทีโดยไม่ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การ อุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

สำหรับการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลจะพิจารณา ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดวิธีการที่ผู้เสียหาย จากกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือเอกชน อาจดำเนินการเรียกร้องค่าสินไหม ทดแทนได้ 2 วิธี คือ

1) การใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลทันที และ

2) การใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครองก่อนฟ้องคดีต่อศาล หรือเรียกว่า การใช้สิทธิ เรียกร้องทางปกครอง โดยผู้เสียหายสามารถยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด อยู่ในสังกัด หรือต่อกระทรวงการคลังในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด เพื่อขอให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน⁵³ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอแล้ว จะต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน หาก หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนและมีคำสั่งเช่นใดแล้ว ผู้เสียหาย

⁵¹ มาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

⁵² พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

"กฎ" หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายแก่กรณีใดหรือ บุคคลใดเป็นการเฉพาะ

⁵³ มาตรา 11 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ไม่พอใจคำสั่งดังกล่าวสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทันทีโดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นก่อน⁵⁴ เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ว่าหากผู้เสียหายไม่พอใจคำวินิจฉัยของหน่วยงาน ก็มีสิทธิไปร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และเมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว มาตรา 14 บัญญัติให้สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 เป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อีกทั้งการยื่นคำขอให้หน่วยงานพิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 ก็ไม่ถือว่าเป็นขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยเฉพาะตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁵⁵

3.3.1.3 ระยะเวลาการฟ้องคดี

การฟ้องคดีปกครองนั้นจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี⁵⁶ ในส่วนของกรณีนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นเหตุเดียวกันกับคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) นั้น มีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้⁵⁷

1) ในกรณีที่ยื่นฟ้องคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) พร้อมกับการฟ้องคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือ (2) จะต้องยื่นฟ้องคดีภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อ

⁵⁴ ฤทัย หงส์ศิริ, “การฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครอง,” วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 3 ฉบับที่ 1, น. 87. (มกราคม-เมษายน, 2546)

⁵⁵ โปรดดู คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 64/2547

⁵⁶ มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁵⁷ สำนักงานศาลปกครอง, “สรุปผลการประชุมสัมมนาตุลาการศาลปกครองภูมิภาค เรื่อง การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับละเมิดและความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ,” ณ โรงแรมบีพี สมิทลาบีชไฮเต็ส แอนด์ รีสอร์ท จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 14 – 16 พฤษภาคม 2547 (อัดสำเนา)

หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล⁵⁸ ซึ่งเป็นวันเดียวกับวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือ (2) แล้วแต่กรณี

2) ในกรณีที่ยื่นฟ้องคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือ (2) และมีคำขอให้ชดเชยค่าเสียหายเพื่อเป็นการฟ้องคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ด้วย จะต้องอยู่ภายในกำหนดเวลา 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

แต่อย่างไรก็ดี แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว แต่ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ และคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลจะรับคำฟ้องคดีนั้นไว้พิจารณาก็ได้⁵⁹ และคำสั่งนี้ให้เป็นที่สุด⁶⁰ ซึ่งในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษโดยส่วนใหญ่ศาลมักจะมีแนวคำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี โดยเห็นว่า คดีมีประโยชน์แก่ส่วนรวมและรับคำฟ้องไว้พิจารณา⁶¹

3.3.1.4 คำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับ

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น นอกจากผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้วผู้ฟ้องคดียังจะต้องระบุในคำขอท้ายฟ้องมาให้ชัดเจนว่า มีความประสงค์ที่จะขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอย่างไรบ้าง และคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับนั้นจะต้องเป็นกรณีที่ศาลมีอำนาจสั่งหรือออกคำบังคับให้ได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย ซึ่งการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยเงินหรือให้ส่งมอบ

⁵⁸ มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁵⁹ มาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁶⁰ ข้อ 30 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁶¹ โปรดดู คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 503/2545 (ป.) และที่ 591/2546

ทรัพย์สิน หรือขอให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไปด้วยก็ได้⁶² ดังนั้น ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) นั้น ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้เสียหาย แบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ

1) การสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สินให้แก่ผู้เสียหาย และ/หรือ

2) การสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการใดๆ โดยจะกำหนดระยะเวลาหรือเงื่อนไขอื่นๆ ให้ปฏิบัติด้วยก็ได้

จะเห็นได้ว่า แม้การเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกฟ้องคดีนั้น ถือว่าเป็นหัวใจของการฟ้องคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) เพราะเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นผู้เสียหายก็มักพยายามที่จะเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อให้ตนกลับคืนสู่ฐานะเดิมให้ได้มากที่สุดและรวดเร็วที่สุด ถ้าหากไม่สามารถทำให้เป็นเหมือนสภาพเดิมได้ ก็ขอให้มีการทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยวิธีการอื่นๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เสียหายมากที่สุดก็ตาม แต่นอกเหนือไปจากการที่ผู้เสียหายจะฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนแล้ว ผู้เสียหายยังสามารถฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใดๆ เพื่อเป็นการแก้ไขสถานการณ์หรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น หรืองดเว้นกระทำใดๆ ที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายได้อีกด้วย ซึ่งในส่วนนี้ถือว่าเป็นข้อดีของการพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวโดยศาลปกครอง

อย่างไรก็ดี ถ้าหากผู้ฟ้องคดีระบุคำขอท้ายฟ้องไว้ไม่ชัดเจน เช่น ขอให้ศาลให้เป็นธรรม หรือขอให้ดำเนินการทางวินัย เป็นต้น ศาลก็จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ด้วยเหตุที่เป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาต่อไปว่า การกำหนดค่าบังคับตามคำพิพากษาในคดีดังกล่าวของศาลปกครองตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะสามารถคุ้มครองผู้เสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ซึ่งเป็นผู้ชนะคดีให้ได้รับค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนได้ทันทีหรือไม่ อย่างไร

⁶²มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

3.3.1.5 ค่าธรรมเนียมศาล

ในการยื่นฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ที่มีคำขอให้ศาลสั่งให้มีการชดใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดปล่อยทุกข้ออ้างจำนวนเป็นราคาเงินได้ ซึ่งในปัจจุบันคิดในอัตราร้อยละ 2.5 ของทุนทรัพย์แต่ไม่เกิน 200,000 บาท⁶³ แต่อย่างไรก็ดี ถ้าหากผู้ฟ้องคดีไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือหากไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีก็สามารถยื่นคำร้องขอต่อศาลโดยขอให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลมาพร้อมกับคำฟ้องก็ได้⁶⁴

3.3.2 การแสวงหาข้อเท็จจริงในคดี

ในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองนั้น จะต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยใช้ระบบไต่สวน โดยมีตุลาการเจ้าของสำนวน⁶⁵ เป็นผู้ทำหน้าที่หลักในการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยตนเองและให้ถือว่าเป็นผู้ได้รับมอบหมายจากองค์คณะให้ใช้อำนาจต่างๆ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีตามมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งสามารถแบ่งการแสวงหาข้อเท็จจริงออกเป็น 2 ประการ คือ

⁶³ มาตรา 45 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁶⁴ มาตรา 45/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁶⁵ ตุลาการเจ้าของสำนวน คือ ตุลาการศาลปกครองท่านหนึ่งที่เป็นตุลาการในองค์คณะพิจารณาพิพากษา ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากตุลาการหัวหน้าคณะให้เป็นตุลาการเจ้าของสำนวนในคดีนั้น โดยตุลาการเจ้าของสำนวนจะทำหน้าที่สำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีและให้ความเห็นในการพิพากษาคดีเสนอต่อตุลาการองค์คณะเพื่อจัดทำคำพิพากษาต่อไป

3.3.2.1 การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณี

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้ตรวจคำฟ้องแล้วเห็นว่า เป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์แล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีคำสั่งรับคำฟ้องในคดีนั้นไว้พิจารณาและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ⁶⁶ อันถือได้ว่าเป็นการเริ่มต้นการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนี้จากคู่กรณีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ⁶⁷ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีคำสั่งให้ส่งสำเนาคำฟ้องและพยานหลักฐานให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำคำให้การยื่นต่อศาลภายในกำหนดระยะเวลาตามคำสั่งศาล โดยจะกำหนดประเด็นหรือกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องด้วยก็ได้ ซึ่งโดยปกติตุลาการเจ้าของสำนวนมักจะกำหนดระยะเวลาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำคำให้การยื่นต่อศาลภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำฟ้อง หรือภายในกำหนดระยะเวลาตามคำสั่งศาล

ขั้นตอนที่ 2 ⁶⁸ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การต่อศาลภายในกำหนดระยะเวลาแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีคำสั่งรับคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีไว้ในสำนวนคดีและให้ส่งสำเนาคำให้การพร้อมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลภายใน 30 วัน หรือภายในกำหนดระยะเวลาตามคำสั่งศาล ทั้งนี้ ถ้าหากผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์ที่จะทำคำคัดค้านคำให้การ แต่ประสงค์ที่จะให้ศาลดำเนินกระบวนการคดีต่อไป ผู้ฟ้องคดีจะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวด้วย ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการใดๆ ศาลอาจจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้

ขั้นตอนที่ 3 ⁶⁹ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำคัดค้านคำให้การต่อศาลภายในกำหนดระยะเวลาแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีคำสั่งรับคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีไว้ในสำนวนคดีและให้ส่ง

⁶⁶ ข้อ 42 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁶⁷ ข้อ 43 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁶⁸ ข้อ 47 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁶⁹ ข้อ 49 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

สำเนาคำคัดค้านคำให้การพร้อมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำคำให้การเพิ่มเติมยื่นต่อศาลภายใน 15 วัน หรือภายในกำหนดระยะเวลาตามคำสั่งศาล

ขั้นตอนที่ 4⁷⁰ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การเพิ่มเติมต่อศาลภายในกำหนดระยะเวลาแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีคำสั่งรับคำให้การเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีไว้ในสำนวนคดีและให้ส่งสำเนาคำให้การเพิ่มเติมพร้อมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ผู้ฟ้องคดีทราบ

3.3.2.2 การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาล

ภายหลังจากสิ้นสุดขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติมจากคู่กรณีแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจึงจะพิจารณาข้อเท็จจริงทั้งหมดและถ้าเห็นว่ามีข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยคดีก็สามารถแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้อีก โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 55 วรรคสาม และมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับข้อ 50 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไม่ว่าจะเป็นการไต่สวนพยาน การเรียกให้บุคคลหรือหน่วยงานใดมาให้อธิบายคำหรือส่งเอกสารพยานหลักฐานต่อศาล การแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ การเดินทางไปตรวจสอบสถานที่ หรือการส่งประเด็นให้ศาลอื่นช่วยแสวงหาข้อเท็จจริงแทน ก็ได้

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาคดีได้แล้ว ก็ให้จัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอต่อตุลาการองค์คณะเพื่อพิจารณาต่อไป⁷¹ และเมื่อตุลาการองค์คณะเห็นว่าคดีไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะก็จะมีคำสั่งกำหนดวันใดวันหนึ่งให้เป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น พร้อมกับแจ้งให้คู่กรณีทราบไม่น้อยกว่า 10 วัน⁷²

⁷⁰ เพิ่งอ้าง.

⁷¹ ข้อ 60 และข้อ 61 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁷² ข้อ 62 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

และเมื่อครบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะจะจัดส่งสำนวนคดีให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณา เพื่อสั่งให้ส่งสำนวนคดีนั้นให้ตุลาการผู้แถลงคดี⁷³ จัดทำคำแถลงการณ์โดยเร็ว⁷⁴ หลังจากนั้น เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำคำแถลงการณ์แล้วเสร็จ ตุลาการองค์คณะที่รับผิดชอบคดีนั้นก็จะมีได้คำสั่งกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน⁷⁵ เพื่อดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาในชั้นนั่งพิจารณาคดีและจัดทำคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีนั้นต่อไป

กล่าวโดยสรุป ในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตาม มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองจะต้องใช้ระยะเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีจากคู่กรณีเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 45 วัน หลังจากนั้น ศาลถึงจะดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาลเอง จะเห็นได้ว่าในขั้นตอนเริ่มตั้งแต่การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาลไปจนถึงขั้นตอนการจัดทำคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ยังไม่มีการกำหนดระยะเวลาไว้อย่างแน่นอน อันอาจทำให้การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาในคดีดังกล่าวล่าช้าจนไม่สามารถเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้เสียหายได้ ซึ่งผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาต่อไปว่า รูปแบบการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตาม มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร

⁷³ ตุลาการผู้แถลงคดี คือ ตุลาการศาลปกครองท่านหนึ่งที่มีใช้ตุลาการในองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดให้เป็นตุลาการผู้แถลงคดีในคดีนั้น โดยตุลาการผู้แถลงคดีจะนำเสนอความเห็นในการพิพากษาคดีนี้ที่เรียกว่า “คำแถลงการณ์” เสนอต่อตุลาการองค์คณะเพื่อประกอบการจัดทำคำพิพากษาในคดีต่อไป

⁷⁴ ข้อ 63 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁷⁵ ข้อ 83 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

3.3.3 การรับฟังพยานหลักฐานในคดี⁷⁶

ในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองจะมีตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้พิจารณา รับฟังพยานหลักฐานในคดี ซึ่งตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้วางหลักทั่วไปในเบื้องต้นคล้ายกับคดีแพ่ง กล่าวคือ คู่กรณี ฝ่ายที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริงใดๆ เพื่อสนับสนุนข้ออ้างของตนมีหน้าที่เสนอพยานหลักฐานต่อศาลเพื่อพิสูจน์ ข้อเท็จจริงดังกล่าวในเบื้องต้น เว้นแต่ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นที่รู้จักกันอยู่ทั่วไป หรือซึ่งไม่อาจโต้แย้งได้ หรือ ซึ่งศาลเห็นว่าคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งได้รับแล้ว หรือพยานหลักฐานนั้นอยู่ในความครอบครองของหน่วยงาน ทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่น

ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ในกฎหมายเป็นคุณแก่คู่กรณีฝ่ายใด คู่กรณีฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์ แต่เพียงว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว⁷⁷

ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการรับฟังพยานหลักฐานไว้ค่อนข้างยืดหยุ่นในลักษณะ ที่ให้อำนาจศาลปกครองที่จะค้นหาความจริงและอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้แก่คู่กรณีได้เป็นอย่างดี ดังนี้

1) การรับฟังพยานหลักฐานโดยไม่จำกัดเฉพาะที่เสนอโดยคู่กรณี⁷⁸

ศาลมีดุลพินิจที่จะรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาตามกระบวนการพิจารณาโดยไม่จำกัด เฉพาะที่เสนอโดยคู่กรณี แต่พยานหลักฐานนั้นจะต้องเป็นพยานหลักฐานที่คู่กรณีผู้มีส่วนได้เสีย มีโอกาสขอตรวจดูหรือทราบ หรือมีโอกาสแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้างได้

⁷⁶ สำนักงานศาลปกครอง, “ร่างคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง,” (กรกฎาคม 2545), น. 95–96.

⁷⁷ ข้อ 64 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁷⁸ ข้อ 65 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

2) การรับฟังพยานเอกสาร⁷⁹

โดยหลักแล้วศาลจะรับฟังพยานเอกสารแต่เฉพาะต้นฉบับเอกสารเท่านั้น เว้นแต่ต้นฉบับเอกสารสูญหายหรือหนังสือราชการ ให้ใช้สำเนาเอกสารที่รับรองว่าถูกต้องหรือพยานบุคคลที่รู้ข้อความแทนก็ได้

3) การรับฟังพยานหลักฐานที่บันทึกไว้ หรือได้มาจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์⁸⁰

ศาลอาจรับฟังข้อมูลที่บันทึกไว้สำหรับเครื่องคอมพิวเตอร์หรือประมวลผล โดยเครื่องคอมพิวเตอร์เป็นพยานหลักฐานในคดีได้ แต่การบันทึกหรือการประมวลผลนั้นต้องเป็นไปโดยถูกต้องและต้องมีคำรับรองของบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือดำเนินการนั้น และข้อมูลดังกล่าวรวมถึงข้อมูลที่บันทึกไว้หรือได้มาจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และสื่อทางเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่นๆ ด้วย

4) การรับฟังพยานบอกเล่า⁸¹

ศาลอาจรับฟังพยานบอกเล่าเป็นพยานหลักฐานประกอบพยานหลักฐานอื่นได้ เมื่อศาลเห็นว่า

(1) ตามสภาพ ลักษณะ แหล่งที่มา และข้อเท็จจริงแวดล้อม การบอกเล่า หรือพยานบอกเล่า นั้นมีความน่าเชื่อถือ หรือ

(2) มีเหตุจำเป็น เนื่องจากไม่สามารถนำบุคคลซึ่งเป็นผู้ที่ได้เห็น ได้ยิน หรือทราบข้อความในเรื่องที่จะให้การเป็นพยานนั้นมาเบิกความเป็นพยานได้ และมีเหตุผลสมควรเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมที่จะรับฟังพยานบอกเล่า

⁷⁹ ข้อ 66 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁸⁰ ข้อ 67 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁸¹ ข้อ 68 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2543

5) การรับฟังพยานผู้เชี่ยวชาญ⁸²

เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลอาจมีคำสั่งแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อศึกษา ตรวจสอบ หรือวิเคราะห์ในเรื่องใดๆ เกี่ยวกับคดี อันมิใช่เป็นการวินิจฉัยข้อกฎหมายแล้วให้ทำรายงานหรือให้ถ้อยคำต่อศาลได้

รายงานหรือบันทึกการให้ถ้อยคำของพยานผู้เชี่ยวชาญ ให้ส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเพื่อทำข้อสังเกตเสนอต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

ศาลอาจมีคำสั่งให้พยานผู้เชี่ยวชาญมาให้ถ้อยคำต่อศาลประกอบรายงานของตนได้

ศาลต้องแจ้งกำหนดการให้ถ้อยคำของพยานผู้เชี่ยวชาญให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้า เพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้

จะเห็นได้ว่า ในการรับฟังพยานหลักฐานในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น ศาลปกครองก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เช่นเดียวกับคดีปกครองทั่วไปดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเช่นกัน แต่จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดเกี่ยวกับการรับฟังพยานวัตถุไว้อย่างชัดเจน และยังไม่ปรากฏว่ามีการจัดทำทะเบียนหรือบัญชีพยานผู้เชี่ยวชาญของศาลปกครองไว้ ทั้งๆ ที่ในคดีดังกล่าวมีพยานหลักฐานส่วนใหญ่เป็นพยานวัตถุ และพยานผู้เชี่ยวชาญที่ศาลปกครองจำเป็นต้องอาศัยพยานหลักฐานเหล่านั้นมาประกอบพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาในรายละเอียดต่อไปว่า หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการรับฟังพยานหลักฐานดังกล่าวนั้น เพียงพอที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่

⁸² ข้อ 55 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

3.3.4 การกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน

เนื่องจากการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีวัตถุประสงค์ของการดำเนินคดีที่ปรากฏอย่างชัดแจ้ง ได้แก่ การฟ้องเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนประการหนึ่ง และการฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใดๆ เพื่อเป็นการแก้ไขสถานการณ์หรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือดเว้นกระทำการใดๆ ที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอีกประการหนึ่ง ซึ่งวัตถุประสงค์ทั้งสองประการสามารถเห็นได้ชัดตามคำขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับในคดีดังกล่าวตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) โดยในส่วนนี้จะขอลำดับถึงแต่เฉพาะการฟ้องเพื่อต้องการให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นการเยียวยาให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่สถานะเดิม หรือใกล้เคียงกับฐานะเดิมมากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ ทั้งนี้ ในการพิจารณาว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนในผลแห่งละเมิดต่อผู้เสียหายหรือไม่นั้น ศาลปกครองจะต้องนำพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาประกอบการพิจารณาด้วยเสมอ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้กำหนดเรื่องการกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนไว้เป็นการเฉพาะ ศาลปกครองจึงต้องนำหลักทั่วไปในการกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนสำหรับการกระทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 438 มาตรา 443 มาตรา 444 มาตรา 446 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั่นเอง

แต่อย่างไรก็ดี หากมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นเมื่อใด โดยหลักแล้วผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกกระทำละเมิดเสมอ โดยผู้ถูกกระทำละเมิดย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ทันที เพราะในทางกฎหมายถือว่ามิหนำซ้ำอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้นแล้วตามมาตรา 206 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้จะยังไม่รู้จำนวนค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน เมื่อใช้สิทธิเรียกร้องคือ การฟ้องร้องต่อศาล ศาลก็อาจกำหนดให้โจทก์ได้เช่นเดียวกัน จะเห็นได้ว่า กรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแต่มูลละเมิดกับกรณีที่จะต้องชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนให้แก่กันเป็นคนละตอนกัน การชดใช้ค่าเสียหาย

หรือค่าสินไหมทดแทนเป็นผลเนื่องจากการละเมิด⁸³ ซึ่งความเสียหายอันมีมูลค่าความผิดจากการกระทำละเมิดนั้น อาจเป็นความเสียหายที่คำนวณเป็นเงินได้หรือไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ก็ได้

ดังนั้น ในการกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนดังที่กล่าวมาข้างต้นเป็นดุลพินิจของศาล กล่าวคือ ศาลมีความอิสระที่จะกำหนดวิธีการทดแทนความเสียหาย โดยศาลจะเป็นผู้พิจารณาว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดจะต้องชดเชยค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนในกรณีใด จำนวนเท่าใด ทั้งนี้ โดยศาลจะคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดในแต่ละคดี เช่น การที่ผู้เสียหายได้รับอันตรายจากกากอุตสาหกรรมของโรงงานของจำเลยนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากความผิดของผู้เสียหายเอง แต่อีกส่วนหนึ่งเกิดจากความไม่ระมัดระวังของโรงงานในการเก็บกากอุตสาหกรรมนั้น ศาลอาจกำหนดให้เจ้าของโรงงานจ่ายค่าสินไหมทดแทนไม่เต็มจำนวนที่ผู้เสียหายได้รับจริงก็ได้ แต่ถ้าผู้เสียหายไม่ได้มีส่วนผิดอยู่ด้วย ศาลก็จะกำหนดให้เจ้าของโรงงานจ่ายค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวน เป็นต้น⁸⁴

สำหรับค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนที่ศาลจะกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิด จะต้องชดเชยในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นพิษนั้น ได้แก่

1) ค่าราคาทรัพย์สินที่ถูกทำให้เสียหายจากการละเมิด เช่น กรณีที่โรงงานปล่อยน้ำเสียเข้าไปในบ่อเลี้ยงปลาของผู้เสียหาย และทำให้ปลาตายหรือปลาที่ยังไม่ตายก็ไม่สามารถนำมาบริโภคหรือขายต่อไปได้เช่นนี้ ศาลจะกำหนดให้เจ้าของโรงงานต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่ากับราคาของปลาในบ่อนั้น⁸⁵ เป็นต้น

2) ค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่ทำให้ผู้เสียหายตาย ได้แก่ ค่าปลงศพและค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอย่างอื่นๆ ค่าขาดไร้อุปการะ

3) ค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่ทำให้เกิดเสียหายแก่ร่างกายและอนามัย ได้แก่ ค่ารักษาพยาบาลและค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอย่างอื่นๆ ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้เพราะไม่สามารถประกอบกิจการงาน ค่าเสียหายเพื่อการที่เสียความสามารถประกอบกิจการงานสิ้นเชิง หรือแต่บางส่วนทั้งในเวลาปัจจุบันและ

⁸³ ไพจิตร บุญญพันธ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดและหลักกฎหมายลักษณะละเมิด เรื่องข้อสันนิษฐานความผิดกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 11, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2548), น. 142.

⁸⁴ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, น. 471-472.

⁸⁵ เพิ่งอ้าง, น. 470.

ในเวลาอนาคต ค่าแรงงานในครัวเรือนหรืออุตสาหกรรมของบุคคลภายนอก และค่าเสียหายอย่างอื่น อันมิใช่ตัวเงิน หรือที่เรียกว่า เงินค่าทำขวัญ

4) ค่าเสียหายอื่นๆ ที่เกิดขึ้นจากการละเมิด (ถ้ามี) เช่น ในกรณีที่มีการทำให้ปลาในบ่อตาย หรือเสียหายตามตัวอย่างในข้อ 1 อันเป็นเหตุให้เจ้าของบ่อปลาผู้เสียหายถูกพ่อค้ารับซื้อปลาปรับ เป็นเงินจำนวนหนึ่ง เนื่องจากไม่สามารถส่งมอบปลาตามจำนวนที่กำหนดไว้ในสัญญาได้ ศาลอาจ ถือว่าการที่เจ้าของบ่อปลาผู้เสียหายถูกปรับนั้นเป็นค่าเสียหายอื่นๆ ที่เจ้าของโรงงานจะต้องชดใช้ ให้แก่เจ้าของบ่อปลา⁸⁶ เป็นต้น

ซึ่งในปัจจุบันจากการตรวจดูแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองปรากฏว่า มีแนวโน้มที่จะ พิจารณากำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีในคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยพิจารณา ตามหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อย่างชัดเจน เช่น การกำหนด ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลได้พิจารณากำหนดให้ใกล้เคียงกับความเป็นจริง และเป็นธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย โดยพิจารณาตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด ตามมาตรา 438 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁸⁷ และค่าเสียหายที่ศาลจะกำหนดให้แก่ผู้ฟ้องคดี ได้จะต้องเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดอันเป็นเหตุแห่งการ ฟ้องคดี⁸⁸ และค่าเสียหายดังกล่าวจะต้องมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว อย่างแท้จริง ส่วนค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีคาดหมายว่าจะเกิดขึ้นแต่ไม่อาจพิสูจน์ค่าเสียหายได้ ศาลก็จะไม่ กำหนดให้ เช่น ค่าขาดประโยชน์จากกำไรที่ควรจะได้รับจากการเข้าทำสัญญา เป็นต้น⁸⁹

ในส่วนค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการ ปฏิบัติหน้าที่ โดยการละเลยต่อหน้าที่ซึ่งมีลักษณะเป็นหนี้เงิน ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิที่จะได้รับดอกเบี้ยใน หนี้เงินดังกล่าวในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ตามมาตรา 224 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁹⁰

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่า เนื่องจากศาลปกครองใช้หลักการถูกโต้แย้งสิทธิในการพิจารณาความ เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา

⁸⁶ เพิ่งอ้าง.

⁸⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 36/2546

⁸⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 63/2546

⁸⁹ ดู คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 154/2547

⁹⁰ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 87.

คดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงมีผลทำให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษที่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องร้องเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ตนต่อศาลปกครอง เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ก็ต่อเมื่อได้แสดงให้เห็นว่า ตนเป็นผู้มีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และสิทธิของตนถูกโต้แย้งจากการกระทำละเมิดทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายที่แน่นอนและชัดเจนอย่างไรบ้าง เป็นเงินจำนวนเท่าใด พร้อมทั้งแสดงพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องต่อศาล เช่น ใบเสร็จรับเงินค่ารักษาพยาบาล ความเห็นของแพทย์ผู้ทำการรักษา เป็นต้น ศาลจึงจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีต่อไป ซึ่งก็ย่อมหมายความว่า ผู้มีสิทธิฟ้องคดีดังกล่าวจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัยที่ปรากฏอาการและแสดงความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างแน่นอนและชัดเจนจากกรณีปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษแล้วเท่านั้นที่จะได้รับการชดเชยค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยศาลปกครองมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดตามมาตรา 438 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งการนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้เป็นไปตามทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (Causation Principle) จึงมีผลทำให้ผู้ที่อยู่ในบริเวณที่มีการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของสารพิษซึ่งได้รับสารพิษเข้าสู่สมออยู่ในร่างกายแต่ยังไม่แสดงอาการออกมา อาจยังไม่ได้รับการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้สิทธิทางศาลต่อศาลปกครอง ซึ่งผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาต่อไปว่า ศาลปกครองควรมีข้อพิจารณาใดบ้างที่จะต้องคำนึงถึงในการกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าการที่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจะฟ้องร้องเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพและอนามัย รวมทั้งความเสียหายต่อทรัพย์สินในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นพิษตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 น่าจะมีขอบเขตจำกัดอยู่แต่เฉพาะกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ หรือเป็นผู้ริเริ่มสนับสนุน หรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดการแพร่กระจายของมลพิษหรือปัญหาภาวะมลพิษเท่านั้น ที่ศาลจะสามารถกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหาย

ที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้เสียหายได้เต็มจำนวนตามที่ได้รับจริง ก็จะสอดคล้องกับสิทธิในการฟ้องคดีต่อรัฐตามมาตรา 56 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐตามมาตรา 6 (2) ประกอบกับมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle)⁹¹

ส่วนในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการควบคุมโครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษนั้น ศาลปกครองก็มักจะกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้เสียหายไม่เต็มจำนวนตามที่ได้รับจริง โดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดในแต่ละคดี แต่ไม่ว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจะฟ้องร้องเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนด้วยเหตุใดก็ตาม ศาลปกครองก็ยังมีข้อจำกัดในการใช้ดุลพินิจเพื่อกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ เพราะการนำหลักการดังกล่าวมาใช้บังคับนั้นจะต้องยึดถือหลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลของการกระทำต้องเป็นผลโดยตรงซึ่งใกล้ชิดกับเหตุ

⁹¹ หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย [Polluter Pays Principle (PPP)] หมายถึง ผู้ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องรับผิดชอบจ่ายค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่ายในการป้องกันและการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการทำให้กลับสู่สภาพเดิม (ที่มาจาก OECD, "Economic Instrument for Environmental Protection, " (Paris : OECD Publication, 1989), p. 27. อ้างใน สุณีย์ มัลลิกะมาสย์, "ทางเลือกหนึ่งในการเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษ," ดุลพินิจ, เล่มที่ 1 ปีที่ 43, น. 104. (มกราคม-มีนาคม 2539)