

**การบังคับคดีในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของ
ประเทศไทย: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศ
ฝรั่งเศสและกฎหมายของประเทศเยอรมนี**
**The Execution of Administrative Cases concerning
Environmental Issues in Thailand: A Comparative Study
between France and Germany**

นฤมล เสกธีระ¹

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร 99 หมู่ 9 ตำบลท่าโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก 65000

เมลติดต่อ: narumols@nu.ac.th

Narumol Sektheera

Faculty of Law, Naresuan University, 99, Moo 9, Tha Pho, Mueang, Phitsanulok, 65000,

E-mail: narumols@nu.ac.th

Received: June 30, 2022; Revised: August 24, 2022; Accepted: September 15, 2022

บทคัดย่อ

การจะทำให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองคงความศักดิ์สิทธิ์ คือการบังคับคดีปกครองที่มีประสิทธิภาพ บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนากฎหมายของประเทศไทยในการบังคับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยผู้วิจัยได้วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายไทย กฎหมายฝรั่งเศส และกฎหมายเยอรมัน พบว่าศาลปกครองของทั้งสามประเทศมีการบังคับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมมีลักษณะเดียวกันกับการบังคับคดีปกครองทั่วไป เนื่องจากไม่มีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ ถึงกระนั้นก็ตาม การบังคับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไทยมีปัญหาที่สำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก ทรัพย์สินของฝ่ายปกครองไม่อยู่ในความรับผิดชอบการบังคับคดี ทำให้ไม่สามารถบังคับคดีได้ ผู้วิจัยเสนอแนะว่า ควรพิจารณาตามกฎหมายเยอรมัน คือการบังคับคดีสามารถกระทำกับทรัพย์สินของรัฐได้ เฉพาะในกรณีที่เป็นเท่านั้น แต่ทรัพย์สินของรัฐที่มีไว้เพื่อบริการสาธารณะที่มีความจำเป็นหรือเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร (Assistant Professor, Faculty of Law Naresuan University).



ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ประการที่สอง เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติการตามคำบังคับคดีล่าช้า เนื่องจากการบังคับคดีปฏิบัติได้ยาก เพราะการบังคับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมต้องใช้เวลาติดต่อกันนานและเป็นเรื่องทางเทคนิค แม้ในคดีพิพาทลักษณะเดียวกันแต่ศาลอาจมีคำบังคับและการบังคับคดีที่แตกต่างกัน ผู้วิจัยเสนอแนะว่า การลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าดังกล่าว ควรลงโทษปรับเพียงอย่างเดียวเช่นเดียวกับกฎหมายฝรั่งเศสและกฎหมายเยอรมัน ไม่ควรมีมาตรการลงโทษทางวินัย กรอบแห่งคำบังคับที่ศาลกำหนดต้องสัมพันธ์กับคำขอท้ายฟ้องที่ขอให้ศาลมีคำพิพากษา รวมถึงต้องให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม หลักการทางวิทยาศาสตร์และวิศวกรรม แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมทุกระดับ เพื่อให้การบังคับคดีเป็นไปตามคำพิพากษาและสิ่งแวดล้อมได้รับการฟื้นฟูเยียวยาอย่างแท้จริง

คำสำคัญ: การบังคับคดีปกครอง คดีสิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง



Abstract

An effective administrative execution is the key process to sanctify the judgment or order of the Administrative Court. This research article aims to propose guidelines to develop the laws on execution of administrative cases concerning environmental issues in Thailand by analyzing and comparing the Thai law with the French law and German law. The research finding indicates that the Administrative Court of Thailand, France and Germany have the same environmental administrative execution with general procedure, as they have no specific environmental administrative procedural law. The environmental administrative execution in Thailand faces two main problems. Firstly, the state properties are not liable for execution. To solve this problem, the researcher suggests that it should be considered the German law which the state properties are liable to execution in case of necessity. However, the state properties which provided for public services or public interest are not liable for execution. Secondly, the government officials delayed execution because the environmental administrative execution requires a long consecutive period and the technical issues. Even in the similar dispute, the court may provide decrees or execution in different way. Therefore, the researcher suggests that the fine should only be imposed for punishing government officials who delayed execution without disciplinary action like French law and German law. The content of the decree should be followed the end of the lawsuit requesting for the administrative court judgment. In addition, it is necessary to provide knowledge related to environmental laws, science and engineering principles to all level of people involve in environmental administrative execution. These suggestions would be the solution for the environmental execution according to the judgment and the environment to be truly rehabilitated.

Keywords: Execution of Administrative Cases, Environmental Cases, Administrative Court

1. บทนำ

คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจกรรมทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์ การจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง² เห็นได้ว่าคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีลักษณะเฉพาะและมีผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีสิ่งแวดล้อมแล้ว การชดเชยเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีหรือสิ่งแวดล้อมอาจไม่เป็นผลสำเร็จได้ หากคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลหรือมีข้อขัดข้องในการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำบังคับของศาล ดังนั้นคดีสิ่งแวดล้อมจึงเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษ โดยเฉพาะในการชดเชยเยียวยาความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม หากปล่อยเวลานานไปจะแก้ไขเยียวยาได้ยากลำบาก³ การบังคับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะมีลักษณะที่ยากกว่าคดีปกครองทั่วไป กล่าวคือ มีลักษณะพิเศษในเรื่องการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแตกต่างจากคดีปกครองทั่วไป ศาลจะกำหนดคำบังคับให้ครอบคลุมถึงประเด็นความเสียหาย ได้แก่⁴

1) ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพอนามัย เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าขาดไร้อุปการะ ค่าปลงศพ ค่าทดแทนความเสื่อมเสียสมรรถภาพของร่างกาย ค่าขาดประโยชน์จากการประกอบอาชีพ ค่าเสียหายทางด้านจิตใจ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้อง เป็นต้น

2) ค่าเสียหายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ค่าเสียหายที่ไม่มีตัวเลขเชิงพาณิชย์ ได้แก่ ความสูญเสียทางระบบนิเวศ หรือทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

² คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2554, ข้อ 1.

³ คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2556: วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ: ประชาชน, 2557), 131.

⁴ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2554, ข้อ 2 (2)(ก)(ข)(ค).

3) ค่าเสียหายทางด้านวิถีชีวิตของชุมชนในสังคม เช่น ความสูญเสียเอกลักษณ์ของชุมชน ความสูญเสียทางศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น

การออกคำบังคับศาลในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีจำนวนมาก แต่คู่กรณีที่ปฏิบัติตามคำบังคับศาลมีจำนวนน้อย ทำให้เห็นได้ว่าการบังคับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยมีปัญหา หากปล่อยให้เป็นอย่างนี้ความศักดิ์สิทธิ์ของคำบังคับเพื่อให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลจะไม่สัมฤทธิ์ผล⁵ อันมีความจำเป็นต้องมีมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้การบังคับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยเป็นไปตามเจตนารมณ์ของคำบังคับที่ปรากฏในคำพิพากษาหรือคำสั่ง การบังคับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมนับเป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อทำให้กระบวนการยุติธรรมทางปกครองสิ่งแวดล้อมสัมฤทธิ์ผลได้อย่างแท้จริง

ในปัจจุบันกฎหมายไทยและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตลอดจนกฎหมายลำดับรองและแนวปฏิบัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยเฉพาะในภาค 4 การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. 2560 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการกำหนดคดี หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น พ.ศ. 2560 ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การพิจารณาคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นโดยไม่ต้องรอจนกว่าคดีจะถึงที่สุด คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2554 แม้จะมีกฎหมายดังกล่าวก็ตาม แต่การบังคับคดีในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยยังประสบปัญหา ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า เป็นปัญหาอันเนื่องมาจากบทบัญญัติของกฎหมาย และปัญหาความไม่เหมาะสมของมาตรการลงโทษ

⁵ คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2556: วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, 131.



จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาวิจัย “การบังคับคดีในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศไทย ฝรั่งเศส และกฎหมายของประเทศเยอรมนี” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบถึงหลักการบังคับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ กฎหมายฝรั่งเศส และกฎหมายเยอรมัน เพื่อทราบถึงหลักการ ประสิทธิภาพ และปัญหาของกฎหมายไทยในการบังคับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงพัฒนาการบังคับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยต่อไป

บทความวิจัยฉบับนี้ มีขอบเขตของการศึกษาวิจัย คือศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยศึกษาในลักษณะกฎหมายเปรียบเทียบกฎหมายไทยเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่กฎหมายฝรั่งเศส และกฎหมายเยอรมัน ซึ่งเป็นต้นแบบในการร่างกฎหมายปกครองในหลาย ๆ ประเทศ

ประโยชน์ของการศึกษาวิจัย คือทราบหลักการบังคับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไทย กฎหมายฝรั่งเศส และกฎหมายเยอรมัน ตลอดจนทราบประสิทธิภาพของกฎหมายไทยในการบังคับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เมื่อมีการเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศทั้ง 2 ประเทศ อันเป็นแนวทางในการปรับปรุงการบังคับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าในปัจจุบัน

วิธีการวิจัยใช้การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) อันเป็นการศึกษาในเชิงคุณภาพ โดยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เป็นข้อมูลปฐมภูมิ เช่น กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ตำรา หนังสือ รายงานวิจัย บทความ เอกสารประกอบการสัมมนา วิทยานิพนธ์ งานวิชาการต่าง ๆ ข่าวสาร และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ซึ่งบางส่วนอาจต้องใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์เป็นส่วนในการช่วยให้การวิจัยมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยเน้นการวิจัยจากเอกสารเป็นหลัก

2. ผลการศึกษา

การนำเสนอผลการวิจัยในบทความนี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอให้เห็นถึงการบังคับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย จากนั้นจะนำเสนอปัญหาต่าง ๆ ของประเทศไทย การบังคับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ ได้แก่ การบังคับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฝรั่งเศส และกฎหมายเยอรมัน

2.1 การบังคับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย

การจะทราบว่าระบบการบังคับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไทยที่กำหนดไว้ในปัจจุบันมีลักษณะอย่างไรนั้น จะต้องเริ่มต้นการพิจารณาจากอำนาจของศาลปกครองในการพิพากษาหรือมีคำสั่ง ซึ่งจะแยกตามคดีแต่ละประเภท โดยคดีปกครองในแต่ละอนุมาตราตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อาจเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ หรือมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องสิ่งแวดล้อมได้ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม เมื่อพิจารณาลักษณะประเภทดังกล่าวแล้ว จึงจะพิจารณาเกี่ยวกับระบบการบังคับคดีที่กฎหมายกำหนด⁶ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

2.1.1 คดีที่ฟ้องว่าการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การกระทำของฝ่ายปกครองที่จะถูกนำมาฟ้อง ได้แก่ กฎ คำสั่ง และการกระทำอื่นใดโดยหลักแล้วการกระทำของฝ่ายปกครองต้องมีกฎหมายให้อำนาจและต้องใช้อำนาจนั้นภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย⁷ คดีประเภทนี้กฎหมายกำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งให้เพิกถอนกฎ หรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน⁸ นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดไว้ด้วยว่าในคำบังคับดังกล่าว ศาลมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี¹⁰ และกำหนดให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลให้ดำเนินการจนกว่าจะมีการปฏิบัติตามคำพิพากษานั้นแล้วเสร็จ¹¹

ในกรณีของกฎ เมื่อศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้สำนักงานศาลปกครองเสนอประกาศผลแห่งคำพิพากษาที่ให้เพิกถอนกฎต่อศาลเพื่อลงนามและให้สำนักงานศาลปกครองส่งประกาศนั้น ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อลงนามใน

⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 72.

⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1).

⁸ ศูนย์ศึกษากฎหมายปกครองเปรียบเทียบ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, *หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส เรื่อง หลักความชอบด้วยกฎหมาย*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2547), 1-2.

⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1).

¹⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 72 วรรคสอง.

¹¹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 120 วรรคหนึ่ง.



ราชกิจจานุเบกษาโดยเร็ว¹² กรณีเพิกถอนคำสั่งนั้น เมื่อศาลมีคำพิพากษาการกำหนดคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่งย่อมมีผลให้คำสั่งนั้น ถูกเพิกถอนโดยไม่ต้องมีการบังคับคดี¹³ และกรณีที่มีการห้ามการกระทำของหน่วยงานทางปกครองนั้น เมื่อศาลพิพากษาและกำหนดคำสั่งบังคับห้ามการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สำนักงานดำเนินการบังคับคดีโดยติดตามและตรวจสอบว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติตามคำสั่งบังคับของศาลหรือไม่ และจัดทำบันทึกผลการตรวจสอบ แล้วรายงานต่อศาล¹⁴

ตัวอย่าง คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง กรณีเป็นคดีที่ฟ้องว่าการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น คดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ประกอบการประกอบโลหกรรมแร่แมงกานีส¹⁵ คดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้นิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยทำการถมทะเลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹⁶ คดีฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน¹⁷ คดีฟ้องขอให้เพิกถอนประทานบัตรทำเหมืองแร่อุตสาหกรรมชนิดหินปูน¹⁸ คดีฟ้องขอให้เพิกถอนมติไม่เห็นชอบกับมาตรการที่ขอแก้ไขในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม¹⁹ และคดีฟ้องขอให้ยกเลิกมติที่ประชุมในการก่อสร้างที่ทิ้งขยะที่จังหวัดขอนแก่น²⁰ เป็นต้น

2.1.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของฝ่ายปกครอง

การกระทำของฝ่ายปกครองที่จะถูกนำมาฟ้องในกรณีดังกล่าว เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร²¹

¹² ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 136 วรรคหนึ่ง.

¹³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 137.

¹⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 138.

¹⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.273/2549.

¹⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.21/2555.

¹⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.44/2550.

¹⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.86/2552.

¹⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.37/2553.

²⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.244/2553.

²¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2).

ในคดีประเภทนี้ กฎหมายกำหนดไว้ในเรื่องกำหนดค่าบังคับของศาล คือกำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนด²² ประกอบกับการที่ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามค่าบังคับเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามค่าบังคับของศาลให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเป็นไปโดยไม่มีเหตุอันสมควรศาลอาจมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นชำระค่าปรับต่อศาลตามจำนวนที่สมควร หรืออาจแจ้งผู้บังคับบัญชาเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือดำเนินการลงโทษทางวินัย²³ ในกรณีที่ศาลพิพากษาและกำหนดค่าบังคับให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนด เมื่อครบกำหนดเวลาแล้ว ให้สำนักงานดำเนินการบังคับคดีโดยติดตามและตรวจสอบว่าหัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติตามหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนตามค่าบังคับของศาลหรือไม่ และจัดทำบันทึกผลการตรวจสอบ แล้วรายงานต่อศาล ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องยังไม่ปฏิบัติตามค่าบังคับภายในเวลาที่ศาลกำหนดหรือมีข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานตามค่าบังคับของศาล ให้สำนักงานรายงานศาลเพื่อดำเนินการไต่สวนและมีคำสั่งกำหนดวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง แต่หากปรากฏว่าหัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติตามค่าบังคับภายในเวลาที่ศาลกำหนดให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้สำนักงานรายงานเพื่อดำเนินการตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามค่าบังคับของศาลให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินควร²⁴

ตัวอย่าง คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของฝ่ายปกครอง เช่นคดีฟ้องขอให้ย้ายที่ฝังกลบขยะมูลฝอยออกจากที่ดินบริเวณตำบลราชาเทวะ²⁵ คดีฟ้องขอให้องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพและกรมควบคุมมลพิษดำเนินการควบคุม

²² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2).

²³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 130 วรรคสอง ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามค่าบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วน หรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. 2560, ข้อ 4 .

²⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 139.

²⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.79/2547.



ดูแลระบบการเดินรถของเอกชนให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัยและไร้มลพิษ²⁶ คดีฟ้องขอให้กรมควบคุมมลพิษดำเนินการตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมในการฟื้นฟูลำน้ำห้วยคลิตี้²⁷ คดีฟ้องขอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศให้พื้นที่เทศบาลเมืองมาบตาพุดและพื้นที่บริเวณใกล้เคียงเป็นเขตควบคุมมลพิษ²⁸ คดีฟ้องขอให้รื้อถอนการก่อสร้างอาคารของผู้ประกอบการที่ก่อสร้างรุกล้ำแม่น้ำและคร่อมทางเดินสาธารณะ²⁹ และคดีฟ้องขอให้เทศบาลเมืองลำพูนและนายกเทศบาลเมืองลำพูนดูแลรักษาสวนสาธารณะและอุปกรณ์เด็กเล่นไม่ให้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดี³⁰ เป็นต้น

2.1.3 คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง

การกระทำของฝ่ายปกครองที่ถูกนำมาฟ้องในกรณีดังกล่าว เป็นการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จากการกระทำตามอำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร³¹

ในคดีประเภทนี้กำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ หากไม่มีการชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน³² และกำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการบังคับคดีปกครอง เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง³³ ประกอบกับต้องมีการให้ใช้เงิน ส่งมอบทรัพย์สิน กระทำการหรืองดเว้นการกระทำให้ดำเนินการภายในสิบปีนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาในชั้นที่สุด³⁴ ในกรณีที่ศาลพิพากษาและกำหนดค่าบังคับให้หน่วยงานทางปกครองใช้เงินให้สำนักงานดำเนินการบังคับคดีโดยติดตามและตรวจสอบว่าหน่วยงานทางปกครองนั้นได้ปฏิบัติตามค่าบังคับ

²⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.11-14/2557.

²⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.743/2555.

²⁸ คำพิพากษาศาลปกครองระยองที่ 32/2552.

²⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.99/2552.

³⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.247/2552.

³¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3).

³² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3).

³³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 75/1 วรรคหนึ่ง.

³⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543,

ของศาลถูกต้องครบถ้วนแล้วหรือไม่ แล้วรายงานศาล ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองยังไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลภายในเวลาที่ศาลกำหนดหรือมีข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำสั่งของศาล ให้สำนักงานรายงานศาลเพื่อดำเนินการไต่สวนและมีคำสั่งกำหนดวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หากปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลภายในเวลาที่ศาลกำหนดให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันควรให้สำนักงานรายงานศาลเพื่อดำเนินการตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร³⁵ และในกรณีที่ศาลพิพากษาและกำหนดคำสั่งให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่มีใช้หน่วยงานทางปกครองหรือเป็นหน่วยงานทางปกครองที่ไม่มีกฎหมายห้ามไม่ให้ทรัพย์สินอยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีใช้เงิน ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วนภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาขอที่จะร้องขอต่อศาลให้มีการบังคับคดีโดยวิธียึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้อง หรือบังคับคดีโดยวิธีอื่นตามที่กฎหมายกำหนด โดยระบุจำนวนหนี้ที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษายังมิได้ชำระตามคำสั่งของศาล³⁶

ตัวอย่าง คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง เช่น คดีที่ฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ไม่ควบคุมดูแลวัดสุกกัณฑ์มंत्रังคีเป็นเหตุให้มีการแพร่กระจายของสารพิษดังกล่าว³⁷ คดีฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยละเลยต่อหน้าที่ในการบำบัดอากาศเสียให้มีค่าไม่เกินมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดก่อนที่จะปล่อยสู่บรรยากาศจนเป็นเหตุเกิดอันตรายต่อร่างกายและจิตใจ³⁸ คดีที่ฟ้องว่าเทศบาลเมืองเชียงรายดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยนอกเขตในบริเวณพื้นที่ตำบลห้วยสัก³⁹ คดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดโดยการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นเป็น

³⁵ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 140.

³⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 141.

³⁷ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1820/2545.

³⁸ คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ที่ 60-77/2552.

³⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.356/2550.



เหตุให้ปริมาณสัตว์น้ำลดลง⁴⁰ คดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองปล่อยน้ำเสียลงสู่คลองสาธารณะโดยมิได้มีการบำบัดน้ำเสีย⁴¹ เป็นต้น

2.1.4 คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง⁴² โดยกฎหมายกำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งในคดีประเภทนี้ได้เช่นเดียวกับคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด คือสั่งให้ชำระเงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ และในกรณีที่ไม่มี การชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน กฎหมายกำหนดให้มีการบังคับคดีเช่นเดียวกับกรณีละเมิด คือศาลมีอำนาจสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลได้⁴³

ตัวอย่าง คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง กรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เช่น คดีฟ้องผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครทำสัญญาว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยบริเวณพื้นที่ตำบลราชาเทวะ⁴⁴ คดีเกี่ยวกับสัญญาที่เมืองพัทยาจ้างเอกชนก่อสร้างระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย⁴⁵ และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานป่าไม้ชายเลนซึ่งเอกชนเป็นคู่สัญญากับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์⁴⁶ เป็นต้น

2.1.5 คดีที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำ

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด⁴⁷ ในคดีประเภทนี้ กฎหมายกำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย⁴⁸

⁴⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 630/2551.

⁴¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.204/2552.

⁴² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4).

⁴³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3), มาตรา 75/1 วรรคหนึ่ง ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 120 วรรคหนึ่ง, ข้อ 140 และข้อ 141.

⁴⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.79/2547.

⁴⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 152/2548.

⁴⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 130/2544.

⁴⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5).

⁴⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (5).

ตัวอย่าง คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง กรณีคดีที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำ ได้แก่ คดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องให้เอกชนหรือถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปให้พ้นลำคลอง⁴⁹ เป็นต้น

2.1.6 คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง⁵⁰ ในกรณีนี้ อาจจะเป็นเพราะว่าเป็นเรื่องที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ซึ่งสภาพของเรื่องอาจแตกต่างกันออกไป ในพระราชบัญญัติฯ จึงไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดลงไปตายตัวว่าศาลมีอำนาจสั่งอย่างไรและจะต้องมีการบังคับคดีอย่างไร

จากการศึกษาวิจัยยังไม่พบคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง กรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

เมื่อทราบถึงการบังคับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยตามที่ผู้วิจัยได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ในหัวข้อถัดไปผู้วิจัยจะนำเสนอปัญหาเกี่ยวกับการบังคับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

ในหัวข้อนี้ผู้วิจัยขอเสนอปัญหาการบังคับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.2.1 ปัญหาอันเนื่องมาจากบทบัญญัติของกฎหมาย

ปัญหาเนื่องมาจากบทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง แม้ว่าจะมีบทบัญญัติในเรื่องการบังคับคดีก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นได้บางกรณีใช้บังคับได้ยากหรือไม่อาจใช้บังคับได้ กล่าวคือ กรณีต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ซึ่งติดปัญหาที่กฎหมายห้ามมิให้มีการบังคับคดีเอากับทรัพย์สินของรัฐ เนื่องจากในกรณีเกี่ยวกับการบังคับคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นซึ่งศาลมีอำนาจสั่งได้ 4 กรณี ได้แก่ (1) สั่งให้ใช้เงิน

⁴⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.247/2552.

⁵⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6).

(2) สั่งให้ส่งมอบทรัพย์สิน (3) สั่งให้กระทำการ หรือ (4) สั่งให้งดเว้นกระทำการ ปัญหาที่เกิดจากตัวบทกฎหมายในเรื่องนี้ คือ ในกรณีที่ไม่มีชำระหนี้หรือส่งมอบทรัพย์สิน กฎหมายกำหนดให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคล คำว่า “บุคคล” จะหมายถึงกรณีที่สั่งให้ฝ่ายเอกชนเป็นผู้ชำระหนี้หรือส่งมอบทรัพย์สิน เพราะโดยปกติเมื่อจะให้หมายถึงฝ่ายปกครอง กฎหมายจะใช้ถ้อยคำที่ชัดเจน เช่น คำว่า หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่หากเข้าใจเช่นนี้จะขัดกับประเภทคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง ที่ชี้ไปในทางที่ว่า เป็นคดีที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ที่อาจถูกศาลสั่งให้ชำระหนี้หรือส่งมอบทรัพย์สินน่าจะให้แก่ฝ่ายปกครองมิใช่ฝ่ายเอกชน ดังนั้นข้อความที่บัญญัติให้บังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้น จึงเป็นข้อความที่ไม่มีที่ใช้หรือใช้ไม่ได้กับฝ่ายปกครอง หากมองในอีกมุมหนึ่ง คำว่า “บุคคล” ในที่นี้มีได้จำกัดเฉพาะฝ่ายเอกชน แต่หมายถึงฝ่ายปกครองด้วย จะเกิดปัญหาในการบังคับคดีเกิดขึ้น เพราะทรัพย์สินของฝ่ายปกครองโดยหลักแล้วจะไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี เพราะเป็นทรัพย์สินที่โอนให้แก่กันมิได้ และกฎหมายห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ก็ตาม⁵¹ ซึ่งกรณีดังกล่าวครอบคลุมไปถึงทรัพย์สินของราชการทุกส่วนและแม้แต่รัฐวิสาหกิจด้วย

ดังนั้นหากไม่สามารถบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของฝ่ายปกครองได้ มีปัญหาต่อไปว่า เมื่อฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล จะมีวิธีการบังคับได้อย่างไร ซึ่งในปัญหาดังกล่าวไม่มีกรกล่าวถึงในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ในกรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเป็นกรณีเช่นเดียวกับกรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ มีปัญหาว่าไม่สามารถบังคับกับทรัพย์สินของฝ่ายปกครองได้เช่นเดียวกัน

2.2.1 ปัญหาความไม่เหมาะสมของมาตรการลงโทษ

กรณีที่ศาลพิพากษาและกำหนดค่าบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนด เมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วให้ดำเนินการบังคับคดีโดยติดตามว่าหัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ต้องครบถ้วนตามค่าบังคับของศาลหรือไม่ หากยังไม่ปฏิบัติตามค่าบังคับภายในเวลาที่ศาลกำหนดหรือมีข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามค่าบังคับของศาล ศาลมีอำนาจที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงและมีคำสั่งกำหนดวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง

⁵¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 1307.

หรือมีคำสั่งใด ๆ เพื่อให้การบังคับคดีเสร็จสิ้น หากยังปรากฏว่าหัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติตามคำสั่งภายในเวลาที่ศาลกำหนดให้ถูกต้องครบถ้วน หรือปฏิบัติล่าช้าโดยไม่มีเหตุผลสมควร ให้ดำเนินการลงโทษปรับหรือลงโทษทางวินัยนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าแม้จะเป็นมาตรการลงโทษที่ดีก็ตาม แต่อาจจะไม่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยในขณะนี้ เพราะการบังคับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมอาจต้องใช้ระยะเวลาการบังคับคดีที่ติดต่อกันเป็นเวลานานซึ่งในกรณีคดีพิพาทเดียวกันแต่มีคำสั่งที่ศาลกำหนดให้หน่วยงานของรัฐกระทำการใช้ระยะเวลาที่แตกต่างกัน จึงทำให้ระยะเวลาที่ใช้ในการบังคับคดีแตกต่างกัน และการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติด้วยความล่าช้าอาจเป็นเพราะไม่มีความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล อันเนื่องมาจากการติดขัดในด้านความรู้วิชาการทางวิทยาศาสตร์ วิศวกรรมที่ถูกต้อง เพราะคดีสิ่งแวดล้อมมีความซับซ้อน

เมื่อทราบถึงการบังคับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม และปัญหาเกี่ยวกับการบังคับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไทย ซึ่งผู้วิจัยได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ในหัวข้อถัดไปผู้วิจัยจะกล่าวถึงการบังคับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฝรั่งเศสและกฎหมายเยอรมัน

2.3 การบังคับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฝรั่งเศสและกฎหมายเยอรมัน

ในหัวข้อนี้ผู้วิจัยขอกล่าวถึงการบังคับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฝรั่งเศสและกฎหมายเยอรมัน ซึ่งเป็นต้นแบบในการร่างกฎหมายปกครองในหลาย ๆ ประเทศ โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.3.1 การบังคับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฝรั่งเศส

ในกฎหมายฝรั่งเศสต้องถือว่า กรณีที่ไม่มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครอง เป็นเพียงส่วนน้อยเท่านั้นเมื่อเทียบกับจำนวนคดีทั้งหมด และการที่จำนวนเรื่องที่มีการร้องขอให้มีการบังคับคดีเพิ่มขึ้นนั้น ไม่ได้มีสาเหตุมาจากการเพิ่มจำนวนขึ้นของพฤติกรรมของฝ่ายปกครองที่ต้องรับผิดชอบ หากแต่เป็นเพราะประชาชนได้รับรู้ถึงวิถีทางที่จะคุ้มครองสิทธิของตนมากขึ้น⁵²

คดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศสย่อมมีลักษณะทั่วไปเช่นเดียวกับคดีปกครอง ซึ่งลักษณะ หลักเกณฑ์ในการกำหนดคำสั่งบังคับและการบังคับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมจะกำหนดตามประเภทของคดีปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส โดยรูปแบบของคดีปกครองมีดังต่อไปนี้

⁵² Rene Chapus, *Droit du Contentieux Administrative*, 7th ed. (Paris: Montchrestian, 1988), 937.

1) คดีที่ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง (Le contentieux de l'anulation)

คดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง เป็นคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าฝ่ายปกครองกระทำเกินขอบอำนาจ จึงฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลสั่งเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองหรือการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยศาลจะมีอำนาจเพียงการยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำทางปกครอง คดีลักษณะนี้ผู้ฟ้องคดีมิได้มุ่งหมายที่จะเรียกร้องค่าเสียหาย แต่เป็นคดีที่มีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับความสมบูรณ์ตามกฎหมายของคำสั่ง กฎหรือการกระทำทางปกครองตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย⁵³ เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับการอนุมัติและการออกกฎเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสิ่งปลูกสร้างเก่าที่เป็นอันตรายต่อชุมชน หรือการขอให้ยกเลิกการสัมปทานเหมืองแร่⁵⁴ เป็นต้น

2) คดีที่ฟ้องขอให้ศาลใช้อำนาจเต็มตามอำนาจของศาล (Le contentieux de pleine juridiction)

คดีที่ฟ้องขอให้ศาลใช้อำนาจเต็มตามอำนาจของศาล เป็นคดีที่ฟ้องเรียกร้องสิทธิหรือค่าสินไหมทดแทน ซึ่งเป็นคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเพื่อรับรองสิทธิให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือให้ผู้ฟ้องคดีได้สิทธิกลับคืนมาตามเดิม หรือให้ผู้ฟ้องคดีได้รับค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ค่าฟ้องในคดีประเภทนี้ ผู้ฟ้องคดีมุ่งที่จะให้ศาลพิพากษาโดยกำหนดค่าบังคับให้คู่ความจ่ายเงินเพื่อเยียวยาความเสียหายเป็นหลัก เนื่องจากในบางกรณีการเพิกถอนการกระทำทางปกครองยังไม่เพียงพอที่จะตอบสนองหรือเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายตามความต้องการของผู้ฟ้องคดี คดีที่ฟ้องขอให้ศาลใช้อำนาจเต็มได้แก่ คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เป็นต้น⁵⁵

3) คดีที่ฟ้องขอให้ศาลตีความหรือพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง (Le contentieux de l'interprétation)

คดีที่ฟ้องขอให้ศาลตีความหรือพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง เป็นคดีที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอต่อศาลให้ตีความคำสั่ง หรือกฎของฝ่ายปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือมีความหมาย ขอบเขต ค่าบังคับทางกฎหมายที่แท้จริงเป็นอย่างไร⁵⁶

⁵³ วรรรณา ทิระสังขะ, “ศาลและวิธีพิจารณาคดีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย,” สืบค้นเมื่อ 19 มิถุนายน 2565, <http://www.public-law-net/publaw/printPublaw.aspx?ID=1432>.

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁵ Van P. Dijk, *Judicial Review of Governmental Action and The Requirement of an Interest to sue* (N.P.: Sijthoff & Noordhoff, 1980), 121.

⁵⁶ Ibid.

ลักษณะของการกำหนดค่าบังคับ คือให้ศาลปกครองพิพากษายืนยันความชอบด้วยกฎหมาย หรือยืนยันความหมายของคำสั่งทางปกครอง หรือตีความการกระทำในทางกฎหมายของ ฝ่ายปกครอง

4) คดีที่ฟ้องขอให้ศาลปกครองใช้อำนาจลงโทษทางอาญา (Le contentieux de la répression)

คดีที่ฟ้องขอให้ศาลปกครองใช้อำนาจลงโทษทางอาญา เป็นคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจลงโทษทางอาญาแก่บุคคลที่ก่อเหตุในกรณีที่มีการกระทำผิดหรือกระทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้รับความเสียหาย⁵⁷ ลักษณะของการกำหนดค่าบังคับของการฟ้องคดีประเภทนี้ ศาลปกครองอาจพิพากษาโดยศาลอาจมีคำสั่งลงโทษปรับผู้กระทำละเมิดต่อสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

เมื่อทราบถึงการฟ้องคดีปกครองฝรั่งเศสและทราบถึงการกำหนดค่าบังคับของศาลแล้ว ซึ่งคำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศสส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นการบังคับ (exécutoire) ซึ่งหมายความว่า ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการตามคำพิพากษา โดยคดีปกครองประเภทหลัก ๆ ในฝรั่งเศสมี 2 ประเภท ได้แก่ คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (le contentieux d'annulation) ซึ่งศาลจะมีอำนาจสั่งให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมาย กับคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม (le contentieux de pleine juridiction) โดยคดีปกครองทั้งสองประเภทนี้ ศาลสามารถบังคับคดีได้โดยออกคำสั่ง ดังนี้

1) กรณีคำพิพากษาที่ให้ฝ่ายปกครองใช้เงิน

1.1) การให้ผู้ชนะคดีได้รับชำระเงินโดยตรงจากฝ่ายปกครอง

คำพิพากษาของศาลปกครองในกรณีนี้เป็นกรณีที่ศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองใช้เงินจำนวนหนึ่งให้แก่ผู้ชนะคดี ซึ่งโดยหลักจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับคดีความรับผิดชอบทางสัญญาหรือความรับผิดชอบทางปกครองอื่น นอกเหนือสัญญา (la responsabilité contractuelle ou extra-contractuelle)⁵⁸

การจะเข้ามาตรกรบังคับให้ใช้เงินได้จะต้องเข้าเงื่อนไข 2 ประการ คือ ประการแรก ต้องเป็นกรณีที่คำพิพากษานั้นเป็นที่สุดแล้ว (passé en force de chose jugée) ซึ่งหมายความว่าไม่สามารถอุทธรณ์ฎีกาใดๆ ได้อีกแล้ว และประการที่สอง คำพิพากษานั้นจะต้องกำหนดจำนวนเงินที่แน่นอนที่ฝ่ายปกครองต้องจ่าย ซึ่งรวมถึงดอกเบี้ยด้วย⁵⁹

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Georges Vedel and Pierre Delvolvé, *Droit administrative, Tome 2*, 12th ed. (N.P.: Puf., 1992), 370.

⁵⁹ Jean Rivero and Jean Waline, *Droit Administrative*, 17th ed. (N.P.: Dalloz, 1998), 23.

1.2) การให้ฝ่ายปกครองเสียค่าปรับ (l'astreinte)

การใช้มาตรการดังกล่าว ศาลอาจยกขึ้นได้เอง แต่ถ้าหากว่าเป็นกรณีการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาที่ยังไม่ถึงที่สุด กล่าวคือเป็นคำพิพากษาที่อยู่ระหว่างการอุทธรณ์ ศาลจะใช้อำนาจนี้ได้ต่อเมื่อคู่กรณีมีคำขอมาด้วยเท่านั้น⁶⁰

2) กรณีคำพิพากษาที่ให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง

ปกติแล้ว เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง จะมีผลให้นิติกรรมดังกล่าวไม่มีอยู่ต่อไป จึงถือว่าไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับคดี

อย่างไรก็ดี อาจมีการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาที่ให้เพิกถอนเกิดขึ้นได้ใน 2 ลักษณะ คือ ในลักษณะที่ฝ่ายปกครองได้ออกนิติกรรมทางปกครองอันใหม่ซ้ำแล้วซ้ำอีกขัดกับแนวทางที่วางไว้ในคำพิพากษา หรือในลักษณะที่ฝ่ายปกครองยังคงไม่ยอมดำเนินการใดๆ เพื่อให้สภาพการณ์ทางกฎหมายกลับคืนสู่สภาพเดิมก่อนที่จะมีการออกคำสั่งนั้นๆ ในกรณีเหล่านี้ อาจมีการใช้มาตรการให้ฝ่ายปกครองเสียค่าปรับ (l'astreinte) หรืออาจมีการให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลได้ไม่ว่าจะเป็นกรณีคำพิพากษาที่ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือสั่งให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ศาลมีอำนาจที่จะสั่งให้กระทำ (l'injonction) หรืออาจสั่งให้มีการปรับฝ่ายปกครอง (l'astreinte) โดยเป็นการสั่งไปพร้อมกับการมีคำพิพากษา โดยการใช้มาตรการดังกล่าว มีเงื่อนไขอยู่ 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีคำขออย่างจำเพาะ (demande spécifique) ที่จะให้ศาลใช้อำนาจดังกล่าว และประการที่สอง ศาลจะใช้อำนาจดังกล่าวนี้ได้ใน 2 กรณี ได้แก่ กรณีที่คำพิพากษาของศาลมีนัยให้เห็นได้ว่าต้องมีการออกมาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดของฝ่ายปกครองเพื่อปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยมีเนื้อหาของมาตรการดังกล่าวอย่างชัดเจนแน่นอนกับกรณีที่คำพิพากษาของศาลมีนัยให้เห็นได้ว่าฝ่ายปกครองจะต้องออกคำสั่งทางปกครองใหม่อีกอันหนึ่งหลังจากที่ได้มีการพิจารณาเรื่องนั้นใหม่แล้ว⁶¹

2.3.2 การบังคับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายเยอรมัน

กฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชนและมีพื้นฐานอยู่บนแนวความคิดที่ว่า การคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น เมื่อประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือถูกโต้แย้งสิทธิอันเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม จึงนำเรื่องดังกล่าวไปฟ้องต่อศาลปกครอง โดยประชาชนเห็นว่าการกระทำ

⁶⁰ Chapus, *Droit du Contentieux Administratif*, 948.

⁶¹ *Ibid.*, 804-805.

ดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือการปฏิบัติเกินขอบอำนาจ ศาลปกครองจึงต้องทำหน้าที่ในการให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อกำหนดมาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของประชาชน

การฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายเยอรมันเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา คดีปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung 1960) หรือเรียกโดยย่อว่า “VwGO”⁶² คำบังคับ จะปรากฏอยู่ในส่วนคำพิพากษาที่ต้องดำเนินการ อันเป็นการกำหนดว่าคู่กรณีและผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาอย่างไร และถือเป็นฐานสำหรับการปฏิบัติในชั้นบังคับ คดีเพื่อให้เกิดการบังคับตามคำพิพากษาต่อไป คดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา ของศาลปกครองเยอรมันมีลักษณะทั่วไปเช่นเดียวกับคดีปกครองโดยทั่วไป ซึ่งลักษณะและ หลักเกณฑ์ในการกำหนดคำบังคับจะกำหนดตามประเภทของคดีปกครอง โดยจำแนกประเภท คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีและวัตถุประสงค์แห่งการฟ้องคดี ดังนี้

1) คดีฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage)⁶³

การฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองมีจุดประสงค์เพื่อขอให้ศาลถอนคำสั่งทางปกครอง เพราะเหตุที่คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วย กฎหมาย โดยผู้มีสิทธิที่จะยื่นฟ้องคดีนี้ได้ทั้งผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่ง (Adressat) และบุคคล ที่สาม (Dritter) ที่ได้รับความเดือดร้อนจากคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น กรณีนี้จึงเป็นการฟ้อง เพื่อให้มีผลต่อการเคลื่อนไหวของสิทธิ เช่น ก่อตั้ง เปลี่ยนแปลง ยกเลิกหรือระงับซึ่งสิทธิใน นิติสัมพันธ์ตามกฎหมาย เมื่อมีการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองและศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุผลรับฟังได้ว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลจะมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ดังกล่าว ซึ่งจะมีผลเป็นการลบล้างคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองนั้นทันทีโดยที่ฝ่าย ปกครองไม่จำเป็นต้องเพิกถอนคำสั่งของตนอีก⁶⁴ กรณีคำสั่งทางปกครองออกมาโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมายและละเมิดต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนคำสั่งนั้นได้⁶⁵

⁶² Klaus Stern, *Verwaltungsprozessuale Probleme in der öffentlich-rechtlichen Arbeit* (N.P.: Muenchen, 1987), S.5; รายละเอียดดู บรรเจิด สิงคะเนติ, “เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองเยอรมัน,” *วารสารนิติศาสตร์* 29, ๑.2 (2542): 277-299.

⁶³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมัน (VwGO), มาตรา 9 วรรคสาม.

⁶⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมัน (VwGO), มาตรา 42 วรรคหนึ่ง .

⁶⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมัน (VwGO), มาตรา 113.

2) คดีฟ้องให้ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage)⁶⁶

คำฟ้องที่ขอให้ออกคำสั่งทางปกครองมีจุดประสงค์เพื่อขอให้ศาลพิจารณาให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองตามคำฟ้องคดีต้องการหรือเป็นประโยชน์แก่ตน ตามที่เคยถูกฝ่ายปกครองปฏิเสธหรือละเลยไม่ดำเนินการออกคำสั่งดังกล่าวให้⁶⁷ ลักษณะของการกำหนดคำบังคับของการฟ้องคดีประเภทนี้ เพื่อให้ศาลปกครองพิพากษาโดยกำหนดคำบังคับให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง 2 ลักษณะตามคำฟ้อง ได้แก่ (1) คำฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองออกคำสั่งทางปกครองตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี อันเนื่องมาจากฝ่ายปกครองปฏิเสธการออกคำสั่งทางปกครองอันไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นการกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี (2) คำฟ้องเพื่อขอให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองเนื่องมาจากฝ่ายปกครองละเลยไม่ออกคำสั่งทางปกครองให้ เป็นการฟ้องเพื่อขอให้ศาลพิพากษาเพื่อกำหนดคำบังคับให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งเช่นกัน⁶⁸ เช่น ให้ออกคำสั่งจำกัดประเภทหรือจำนวนของรถเพื่อลดปริมาณฝุ่น เป็นต้น

3) คดีฟ้องให้ฝ่ายปกครองกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง (Leistungsklage)⁶⁹

ลักษณะการกำหนดคำบังคับของการฟ้องคดีประเภทนี้ ผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลปกครองพิพากษาโดยกำหนดคำบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งที่ไม่ใช่การออกคำสั่งทางปกครอง ตามสิทธิของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นสิทธิที่เกิดจากการรับรองคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ หรือเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ หรือเกิดจากการตกลงระหว่างกันในสัญญาทางปกครอง อย่างไรก็ตาม การกระทำที่ศาลพิพากษากำหนดให้นั้นต้องพิจารณาว่าเป็นเรื่องที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจหรือไม่ หากฝ่ายปกครองมีดุลพินิจศาลย่อมไม่อาจวินิจฉัยชี้ขาดให้ฝ่ายปกครองกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งได้

4) คดีฟ้องให้ศาลรับรองสิทธิหรือพิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage)⁷⁰

คำฟ้องมีจุดประสงค์เพื่อขอให้ศาลรับรองความมีอยู่หรือไม่มีอยู่แห่งนิติสัมพันธ์ในข้อเท็จจริงใดข้อเท็จจริงหนึ่งเท่านั้น ลักษณะของการกำหนดคำบังคับของการฟ้องคดีประเภท

⁶⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองเยอรมัน (VwGO), มาตรา 42 วรรคหนึ่ง .

⁶⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองเยอรมัน (VwGO), มาตรา 113 วรรคห้า.

⁶⁸ บรรเจิด สิงคะนติ, *ความรู้อเบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน* (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), 102-109.

⁶⁹ กรณีนี้เป็นประเภทคำฟ้องที่ไม่มีบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองเยอรมัน (VwGO) กำหนดไว้อย่างชัดเจน แต่ได้กำหนดไว้ใน VwGO หลายมาตรา ได้แก่ มาตรา 43 วรรคสอง มาตรา 111 มาตรา 113 วรรคหนึ่ง และวรรคสี่ มาตรา 169 และมาตรา 172 ประกอบกัน

⁷⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองเยอรมัน (VwGO), มาตรา 43 วรรคหนึ่ง.

นี้เป็นการฟ้องเพื่อขอยืนยันความมีอยู่หรือไม่มีอยู่ของนิติสัมพันธ์หรือสภาพการณ์ในทางกฎหมายที่ผู้ฟ้องคดีมีในข้อเท็จจริงใดข้อเท็จจริงหนึ่ง

5) คดีฟ้องให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง (Antrag auf Normkontrolle)⁷¹

คำฟ้องประเภทนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อขอให้ศาลวินิจฉัยความมีผลผูกพันของกฎ โดยกฎในกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่สามารถถูกตรวจสอบได้จะต้องเป็นกฎที่มีลักษณะต่ำกว่ารัฐบัญญัติของมลรัฐ ได้แก่ กฎกระทรวงหรือเทศบัญญัติกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์ประเภทต่างๆ กฎกระทรวงกำหนดแผนการคุ้มครองเขตพื้นที่ธรรมชาติ เป็นต้น

เมื่อทราบถึงการฟ้องคดีปกครองเยอรมันและทราบถึงการกำหนดค่าบังคับของศาลแล้ว สิ่งที่จะทำให้ค่าบังคับของศาลมีความศักดิ์สิทธิ์ คือ การบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งสามารถแบ่งประเภทของการบังคับคดี อันนำมาใช้กับการบังคับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน โดยสามารถแบ่งประเภทของการบังคับคดีได้ดังต่อไปนี้

1) การบังคับคดีต่อองค์กรของรัฐ (Vollstreckung gegen die öffentliche Hand)

การบังคับคดีต่อองค์กรของรัฐสามารถแยกออกเป็นการบังคับคดีเพื่อให้ชำระเงิน และการบังคับคดีตามคำพิพากษาที่กำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่กระทำการ⁷² ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1.1) การบังคับเพื่อให้ชำระเงิน (Vollstreckung wegen Geldforderungen)

การบังคับคดีต่อองค์กรของรัฐเพื่อให้ชำระเงินสามารถกระทำได้ในกรณีที่จำเป็นเท่านั้น หากนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนได้แย้งไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล ไม่ว่าจะ เป็นในกรณีไม่สามารถกระทำการชำระหนี้ หรือกรณีที่ไม่ประสงค์จะชำระหนี้ โดยการบังคับต่อองค์กรของรัฐเพื่อให้ชำระเงินจะมีบทบัญญัติพิเศษกำหนดไว้อันถือว่าเป็นสิทธิพิเศษสำหรับ กองทรัพย์สินของรัฐ แต่การบังคับคดีต่อทรัพย์สินของรัฐซึ่งมีไว้เพื่อการบริการสาธารณะที่มีความจำเป็นหรือการจำหน่ายจ่ายโอนนั้นขัดแย้งกับประโยชน์ส่วนรวมไม่สามารถกระทำได้⁷³

1.2) การบังคับคดีตามคำพิพากษาที่กำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่กระทำการ

ตามระบบนิติรัฐนั้น องค์กรของรัฐจะต้องปฏิบัติตามความผูกพันของตนที่กำหนดไว้ในคำพิพากษา ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กระทำการตามที่กำหนดไว้ในคำพิพากษาตามหลักทั่วไป เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวย่อมเป็นกระทำการละเมิดในหน้าที่ของ

⁷¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองเยอรมัน (VwGO), มาตรา 47.

⁷² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองเยอรมัน (VwGO), มาตรา 172.

⁷³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ZPO), มาตรา 882a วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองเยอรมัน (VwGO), มาตรา 170 วรรคหนึ่งและวรรคสอง.



ทางราชการ ซึ่งในกรณีดังกล่าวจะต้องตรวจสอบว่าเบี้ยปรับ (Zwangsgeld) ตามที่ถูกบังคับนั้นเจ้าหน้าที่ที่กระทำการละเมิดสามารถเรียกคืนได้หรือไม่⁷⁴ การบังคับเอากับเบี้ยปรับเป็นการกระทำของทางการ โดยเบี้ยปรับดังกล่าวตกได้แก่รัฐ⁷⁵

2) การบังคับคดีที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กรของรัฐ (Vollstreckung zugunsten der öffentlichen Hand)

การบังคับคดีที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กรของรัฐซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน เป็นกรณีที่ศาลทำหน้าที่ในการบังคับคดีที่การเรียกร้องให้ชำระเงิน และคดีที่เรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ โดยการบังคับคดีจำเป็นที่จะต้องมีความพิพากษาของศาลที่จะบังคับคดีด้วย เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาเป็นผู้ใช้อำนาจทางมหาชน คำพิพากษาจะต้องส่งไปให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษา⁷⁶ การดำเนินการบังคับคดีจะกระทำโดยหัวหน้าศาลของศาลที่พิจารณาคดีในชั้นต้น⁷⁷ สามารถแบ่งการบังคับคดีโดยหัวหน้าศาลได้ดังต่อไปนี้ คือ

2.1) การบังคับคดีเพื่อให้ชำระเงิน (die Vollstreckung von Geldforderungen)

การบังคับคดีเพื่อให้ชำระเงินเป็นการบังคับคดีที่จะให้ชำระเงิน โดยวางอยู่บนพื้นฐานของคำสั่งบังคับคดี ซึ่งออกโดยเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา สำหรับองค์กรที่บังคับคดีในกรณีนี้เป็นเรื่องของบทบัญญัติพิเศษ ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการจำนอง คือสำนักงานทะเบียนที่ดิน สำหรับการขายทอดตลาด ในกรณีนี้ คือ ศาลแขวง⁷⁸

2.2) การบังคับคดีให้ส่งมอบสิ่งของ รวมทั้งการบังคับให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ (die Erzwingung der Herausgabe von Sache sowie die Erzwungung von Handlungen, Duldungen und Unterlassungen)

การบังคับคดีในกรณีนี้มีวิธีการบังคับได้แก่ การให้บุคคลอื่นกระทำการแทนการชำระค่าปรับ การบังคับโดยตรง ซึ่งวิธีการบังคับจะต้องมีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ของการบังคับ ในขณะที่เดียวกันวิธีการบังคับจะต้องกำหนดเท่าที่จำเป็นและก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องและสาธารณะให้น้อยที่สุด⁷⁹

⁷⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองเยอรมัน (VwGO), มาตรา 113 วรรคหนึ่ง และวรรคห้า ประกอบกับมาตรา 172.

⁷⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองเยอรมัน (VwGO), มาตรา 170 ประกอบกับรัฐธรรมนูญที่ด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (VwVG), มาตรา 15 วรรคสาม.

⁷⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองเยอรมัน (VwGO), มาตรา 168 และมาตรา 169.

⁷⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองเยอรมัน (VwGO), มาตรา 167.

⁷⁸ การบังคับคดีเพื่อให้ชำระเงินเป็นการนำรัฐธรรมนูญที่ด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (VwVG), มาตรา 2 และมาตรา 3 มาใช้ในการบังคับคดีเพื่อให้ชำระเงินในกรณีดังกล่าว.

⁷⁹ การบังคับคดีเพื่อให้ส่งมอบให้ซึ่งสิ่งของ รวมทั้งการบังคับให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เป็นการ

3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป

จากการศึกษาวิจัย การบังคับคดีในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส และกฎหมายของประเทศเยอรมนี สามารถสรุปผลการวิจัยได้ว่า การบังคับคดีในคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไทยมีการบังคับคดีในลักษณะใกล้เคียงกับกฎหมายฝรั่งเศส และกฎหมายเยอรมัน แม้ว่าทั้งสามประเทศจะไม่มีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะก็ตาม แต่สามารถบังคับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมตามคำพิพากษาและคำบังคับของศาลปกครองได้ กล่าวคือ ศาลจะมีคำพิพากษา กำหนดคำบังคับ และการบังคับคดีตามประเภทของการฟ้องคดีปกครองทั่วไป ได้แก่ การเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ใช้ในคดีที่ฟ้องว่าการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย การใช้อำนาจหรือส่งมอบทรัพย์สิน การให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรือละเว้นกระทำการ ใช้ในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง

เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมแล้ว จำเป็นต้องมีการบังคับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม แต่พบว่ายังประสบปัญหาอันจะต้องมีการพัฒนากฎหมายไทยต่อไปในอนาคต กล่าวคือ ปัญหาอันเนื่องมาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่สามารถดำเนินการบังคับคดีกับทรัพย์สินของฝ่ายปกครอง เพราะกฎหมายไม่ให้อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายเยอรมัน ที่กล่าวถึง ประการที่หนึ่ง การบังคับคดีต่อองค์กรของรัฐเพื่อให้ชำระเงินจะใช้ในกรณีที่มีความจำเป็นเท่านั้น โดยมีบทบัญญัติพิเศษกำหนดไว้ว่าเป็นสิทธิพิเศษสำหรับกองทรัพย์สินของรัฐ ทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้การบังคับคดีมีบทบัญญัติที่คุ้มครองการบังคับคดีสำหรับทรัพย์สินของฝ่ายปกครอง โดยการบังคับคดีต่อทรัพย์สินของรัฐซึ่งที่มีไว้เพื่อการบริหารสาธารณะที่มีความจำเป็นหรือจำหน่ายโอนขัดแย้งกับประโยชน์ส่วนรวมไม่สามารถกระทำได้ ประการที่สอง ปัญหาความไม่เหมาะสมเกี่ยวกับมาตรการลงโทษ กรณีไม่ปฏิบัติตามคำบังคับให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้า กล่าวคือตามกฎหมายไทย หากหน่วยงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติตามคำบังคับภายในเวลาที่ศาลกำหนด จะถูกมาตรการลงโทษปรับหรือลงโทษทางวินัย หากเกิดกรณีดังกล่าวขึ้น กฎหมายฝรั่งเศสและกฎหมายเยอรมันได้กล่าวถึงการให้ฝ่ายปกครองเสียค่าปรับหรือเบี้ยปรับ แต่กฎหมายทั้งสองประเทศ ไม่ได้กำหนดให้มีมาตรการลงโทษทางวินัย เพราะกฎหมายของ

นำรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (VwVG), มาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 12 มาใช้การบังคับคดีในกรณีดังกล่าว.



ประเทศทั้งสองให้การยอมรับและปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานของประชาธิปไตย ดังนั้นการละเว้น ไม่ปฏิบัติ การปฏิบัติอย่างล่าช้า การปฏิบัติที่ไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้องตามคำพิพากษาของศาลโดยฝ่ายปกครองนั้น ถือเป็นการขัดกับหลักนิติรัฐ แต่ในขณะที่กฎหมายไทยหากฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องมิได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลให้ถูกต้องครบถ้วน หรือล่าช้าเกินสมควร จะมีมาตรการลงโทษปรับ มาตรการลงโทษทางวินัย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าแม้มาตรการลงโทษทางวินัยจะเป็นมาตรการการลงโทษที่ดีก็ตาม แต่ในขณะนี้ยังไม่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย เนื่องจากอาจประสบปัญหาเรื่องระยะเวลาการบังคับคดีที่ติดต่อกันเป็นเวลานาน ในกรณีคดีพิพาทเดียวกันแต่มีคำบังคับที่ศาลกำหนดให้หน่วยงานของรัฐกระทำการโดยใช้ระยะเวลาที่แตกต่างกัน ส่งผลให้ระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการบังคับคดีมีความแตกต่างกัน และการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐนอกจากจะต้องดำเนินการตามกฎหมายแล้ว จะต้องดำเนินการตามหลักการทางเทคนิควิชาการทางวิทยาศาสตร์และวิศวกรรมอย่างถูกต้อง สิ่งเหล่านี้ถือว่ามีเหตุผลสมควรที่หน่วยงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่สามารถปฏิบัติตามคำบังคับให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้า ดังนั้น มาตรการลงโทษทางวินัยดังกล่าวจึงไม่อาจช่วยให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามคำพิพากษาและสิ่งแวดล้อมได้รับการฟื้นฟูเยียวยาตามหลักการทางสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในคำพิพากษาได้

3.2 ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์การบังคับคดีในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส และกฎหมายของประเทศเยอรมนี เห็นได้ว่ามีปัญหาตามที่ผู้วิจัยได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 3.1 ผู้วิจัยขอเสนอข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้การบังคับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยได้รับการปฏิบัติจากผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสมถูกต้องตามบริบทของสังคมไทย และสิ่งแวดล้อมได้รับการคุ้มครอง การฟื้นฟู รวมถึงการเยียวยาอย่างแท้จริง โดยขอเสนอข้อเสนอแนะสำหรับการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

3.2.1 ข้อเสนอการมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับคดีกับทรัพย์สินของฝ่ายปกครองในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับคดีกับทรัพย์สินของฝ่ายปกครองตามแนวของกฎหมายเยอรมัน หากฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา กรณีดังกล่าวถือว่ามี ความจำเป็นที่จะต้องบังคับคดี แต่ทรัพย์สินที่จะนำมาบังคับคดีจะต้องมีใช่ทรัพย์สินของรัฐที่มีไว้เพื่อการบริหารสาธารณะที่มีความจำเป็นหรือจำหน่ายจ่ายโอนขัดกับประโยชน์ส่วนรวมมิได้ โดยผู้วิจัยเห็นว่าควรบัญญัติเพิ่มเติมเรื่องดังกล่าวในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ

ในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ในส่วนของการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง

3.2.2 ข้อเสนอการทบทวนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับมาตรการลงโทษทางวินัยแก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ผู้วิจัยเห็นว่า การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลให้ถูกต้องครบถ้วน หรือปฏิบัติล่าช้าเกินควรนั้น อาจเป็นไปได้ว่าคดีพิพาทเดียวกันศาลอาจกำหนดคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐกระทำการในระยะเวลาที่แตกต่างกัน การดำเนินการของหน่วยงานรัฐนอกจากที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาแล้ว ยังจะต้องพิจารณาว่าการฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อม อาจต้องใช้เทคนิคหลายศาสตร์เข้ามาเกี่ยวข้อง เพราะคดีสิ่งแวดล้อมมีความซับซ้อน มีลักษณะเฉพาะทั้งในเชิงข้อเท็จจริง เทคนิค วิชาการ วิทยาศาสตร์ วิศวกรรม ตลอดจนทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นอาจส่งผลกระทบต่อแตกต่างกันไปแม้จะเป็นคดีที่มีข้อพิพาทเดียวกันก็ตาม ซึ่งสิ่งเหล่านี้ถือเป็นเหตุผลสมควรที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้า ดังนั้นการใช้มาตรการลงโทษทางวินัยอาจไม่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยในขณะนี้ นอกจากนี้การบังคับคดีควรพิจารณาถึงเนื้อหากรอบแห่งคำสั่งที่ศาลกำหนด ซึ่งต้องสัมพันธ์กับคำขอท้ายฟ้องที่ขอให้ศาลมีคำพิพากษา ตลอดจนจะต้องให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม หลักการทางวิทยาศาสตร์ วิศวกรรม แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีปกครองทุกระดับ ส่วนการใช้มาตรการลงโทษปรับตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. 2560 น่าจะเพียงพอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามคำสั่งของศาลให้ถูกต้องครบถ้วน เมื่อเทียบเคียงกับกฎหมายฝรั่งเศสและกฎหมายเยอรมันมีมาตรการลงโทษปรับเช่นกัน แต่มีได้กล่าวถึงมาตรการลงโทษทางวินัย



References

- Academic Committee on Environmental Law, Administrative Court, Office of Research and Academic Affairs, Office of the Administrative Court. *Development Project Report (Green Judges) 2013: Environmental Administrative Procedures*. Bangkok: Prachachon, 2014. [In Thai]
- Banjerd Singkaneti. "Conditions of the German Administrative Lawsuits." *Thammasat University Law Journal* 29, no.2 (1999): 277-299. [In Thai]
- Banjerd Singkaneti. *Introduction to German Administrative Cases*. Bangkok: Textbook and Thammasat University Law Journal Project, 2004. [In Thai]
- Center for Comparative Law Studies, Bureau of Research and Technical Affairs, the Office of the Administrative Courts. *The French Administrative Principle on Legality*. Bangkok, The Printing House of the Teachers' Council, 2004. [In Thai]
- Chapus, Rene. *Droit du Contentieux Administrative*. 7th ed. Paris: Montchrestian, 1988.
- Dijk, Van P. *Judicial Review of Governmental Action and The Requirement of an Interest to sue*. N.P.: Sijthoff & Noordhoff, 1980.
- Rivero, Jean, and Jean Waline. *Droit Administrative*. 17th ed. N.P.: Dalloz, 1998.
- Stern, Klaus. *Verwaltungsprozessuale Probleme in der öffentlich-rechtlichen Arbeit*. N.P.: Muenchen, 1987.
- Vedel, Georges, and Pierre Delvolvé. *Droit administrative, Tome 2*. 12th ed. N.P.: Puf., 1992.
- Wannapa Tirasangkha. "The Courts and Procedures for Natural Resources and Environment Cases in France." Accessed June 19, 2022. <http://www.public-law-net/publaw/printPublaw.aspx?ID=1432>. [In Thai]