

การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
ศึกษากรณีเงื่อนไขการฟ้องคดีของศาลปกครอง



นางอรอุมา พิมพ์จารุจินดา

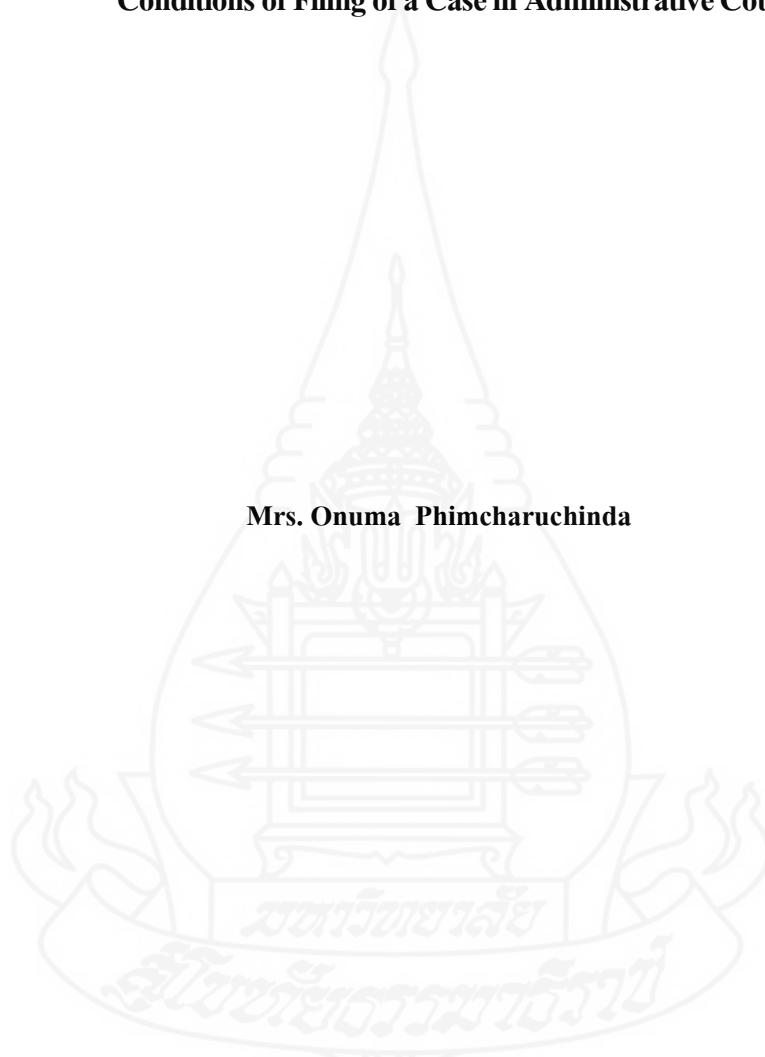
การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2561

Administrative Lawsuits Related to the Environment, Case Study:

Conditions of Filing of a Case in Administrative Court

Mrs. Onuma Phimcharuchinda



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for

the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2018

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
ศึกษากรณีเงื่อนไขการฟ้องคดีของศาลปกครอง
ชื่อและนามสกุล นางอรอุมา พิมพ์จารุจินดา
วิชาเอก กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2562

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วราภรณ์ วนาพิทักษ์)

.....
(รองศาสตราจารย์รวุฒิ เทพทอง)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ศึกษากรณีเงื่อนไขการฟ้องคดี
ของศาลปกครอง

ผู้ศึกษา นางอรอุมา พิมพ์จารุจินดา **รหัสนักศึกษา** 2594000933 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์มาลี สุระเชษฐ **ปีการศึกษา** 2561

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดที่มาของสิทธิในสิ่งแวดล้อม ความหมายและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม แนวการพิจารณา คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง ศึกษากฎหมายสิ่งแวดล้อมการฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับ สิ่งแวดล้อมในต่างประเทศคือ ประเทศสหรัฐและประเทศฝรั่งเศส วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคใน การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง และเปรียบเทียบ กับการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายการฟ้องคดี ปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกรณีปัญหาเงื่อนไขในการฟ้องคดีของศาลปกครอง

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ หรือรูปแบบการวิจัยเอกสาร ค้นคว้า รวบรวมข้อมูลจากเอกสาร หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัยหรือสิ่งพิมพ์ต่างๆ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง รวมทั้งข้อมูลที่ได้สืบค้นทางอินเทอร์เน็ต

ผลการศึกษาพบว่า การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่ง รับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามบทบัญญัติของกฎหมาย และได้มี การปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดีเสียก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง และในคดีปกครอง เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะพิเศษ หากเกิดความเสียหายขึ้นมาแล้วอาจจะส่งผลกระทบ เป็นบริเวณกว้าง ทั้งต่อประชาชน ชุมชน หรือระบบนิเวศวิทยา ซึ่งมีความสำคัญและแตกต่างจาก คดีปกครองทั่วไปที่เป็นการเฉพาะตัวหรือเฉพาะคู่กรณีที่ได้รับผลกระทบ ในประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศสก็ให้ความสำคัญกับคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนี้และมีกฎหมายเฉพาะ ควบคุมการดำเนินงานของรัฐ รวมทั้งให้สิทธิต่อประชาชน ชุมชน และองค์กรในการฟ้องคดี เพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐเช่นเดียวกัน ผู้ศึกษาเห็นควรมีการแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิ ของผู้ฟ้องคดีและเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะเพื่อให้มี ความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: คดีปกครอง สิ่งแวดล้อม

Independent Study title: Administrative Lawsuits Related to the Environment, Case Study:
Conditions of Filing of a Case in Administrative Court

Author: Mrs. Onuma Phimcharuchinda; **ID:** 259400933; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Malee Surachet, Associate Professor; **Academic year:** 2018

Abstract

This independent study aims to study concepts of environmental rights, definitions and theories of rights of filing cases in administrative courts regarding the environment, judicial rulings about the environment of the Administrative Court, environment laws related to the environment in foreign countries, namely the United states and France, analyze problems and obstacles in litigation related to the environment from judgments or orders of the Administrative Court and make a comparison of Thai laws with international lawsuits in order to propose guidelines for improving lawsuit-related laws on the environment and conditions of filing lawsuits in the Administrative court.

This independent study is qualitative or documentative research. Documents, books, articles, theses, research reports, publications, judgements or administrative orders and data on the Internet.

Study results showed that in a lawsuits regarding the environment, before the court issued an order to receive a lawsuit, a prosecutor must be the person who has the right to file a lawsuit in accordance with the provisions of the law and complies with prosecution conditions. In special administrative cases on the environment, if any damages occur, they may affect the environment, people and the ecological system. It is important and different from general rulings that are unique or specific to affected parties. The United States and France also place importance on administrative cases regarding the environment and there are specific laws regarding operations of the state. In addition, the fact that people and organizations have rights to file lawsuits is a way to control use of power by the government. The researcher finds that provisions of laws on rights of individuals files lawsuits and conditions of filing lawsuits in the Administrative Court regarding the environment need to be revised for more clarity and concreteness.

Keywords: Administrative cases, environment

กิตติกรรมประกาศ

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณในความกรุณาของท่านรองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ ที่กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและให้ความรู้ในการจัดทำและให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็นต่างๆ ตลอดจนการปรับปรุง จนทำให้การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณคณาจารย์ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชที่ได้กรุณา ประสิทธิ์ประสาทวิชาและส่งเสริมสนับสนุนให้การศึกษาและการจัดทำการศึกษาค้นคว้าอิสระ ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยดี ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษาครั้งนี้ขอมอบบูชาแต่บิดา มารดา อาจารย์ ผู้มีพระคุณที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้ศึกษาตลอดจนครอบครัวที่ให้กำลังใจ และสนับสนุนผู้ศึกษาตลอดมา

อรอุมา พิมพ์จารุจินดา
สิงหาคม 2562



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์	5
3. ประเด็นของปัญหา	5
4. ขอบเขตของการศึกษา	6
5. วิธีดำเนินการศึกษา	6
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	7
1. ความหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	7
1.1 ความหมาย “คดีปกครอง”	7
1.2 ความหมาย “สิ่งแวดล้อม”	8
1.3 ความหมาย “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม”	9
2. แนวคิดเกี่ยวกับการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม	10
2.1 สิทธิในสิ่งแวดล้อม	10
2.2 การใช้สิทธิทางศาล	11
2.3 ลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อม	12
2.4 วัตถุประสงค์การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม	13
3. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	14
3.1 หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย	15
3.2 หลักการพัฒนอย่างยั่งยืน	16
3.3 หลักการป้องกันล่วงหน้า	16
3.4 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย	17
3.5 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน	18
3.6 หลักการบูรณาการ	19

สารบัญ (ต่อ)

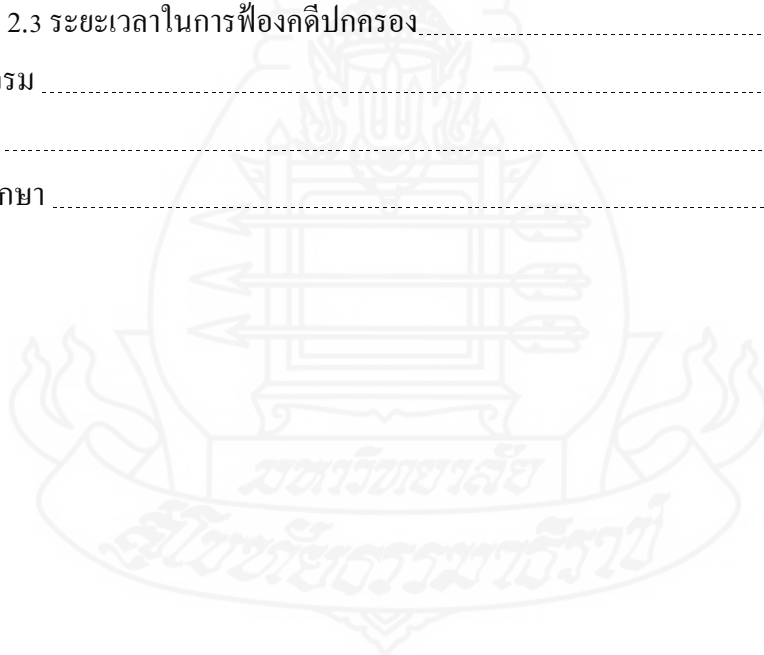
	หน้า
3.7 หลักแห่งความใกล้ชิด.....	19
3.8 หลักว่าด้วยสิทธิการนำคดีมาฟ้อง.....	19
4. แนวคิด ทฤษฎี การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง.....	20
4.1 การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง.....	20
4.2 อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง.....	22
4.3 การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง.....	24
บทที่ 3 การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย.....	26
1. สิทธิในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.....	26
1.1 สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	27
1.2 สิทธิตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.....	28
1.3 สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในความรับผิดชอบทางแพ่ง.....	30
1.4 สิทธิในคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.....	32
2. ประเภทของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.....	34
3. การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.....	35
3.1 การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย.....	35
3.2 การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร.....	39
3.3 การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง.....	42
3.4 คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง.....	44
4. เจ็อนไขในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.....	46
4.1 ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.....	46
4.2 คำขอเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย.....	57
4.3 การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอน.....	59

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.4 ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง.....	62
บทที่ 4 การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ.....	66
1. การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	66
1.1 สิทธิในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม.....	67
1.2 ประเภทการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม.....	70
1.3 เงื่อนไขการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม.....	71
1.4 คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในสหรัฐอเมริกา.....	71
1.5 การดำเนินคดีโดยประชาชนและอำนาจฟ้องหน่วยงานของรัฐ.....	72
2. การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศส.....	75
2.1 ความหมายและขอบเขตของ “คดีสิ่งแวดล้อม”.....	75
2.2 การรับรองสิทธิในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม.....	76
2.3 การจำแนกคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศส.....	77
2.4 รูปแบบการฟ้องคดีปกครองของสิ่งแวดล้อม.....	78
2.5 อำนาจของศาลปกครองในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.....	80
2.6 เงื่อนไขในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม.....	82
2.7 กระบวนการตรวจสอบความชอบของนิติกรรมทางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.....	83
บทที่ 5 การวิเคราะห์การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกรณีเงื่อนไขการฟ้องคดี ในศาลปกครอง.....	85
1. เปรียบเทียบการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกฎหมายไทยกับต่างประเทศ.....	89
1.1 กฎหมายที่รับรองสิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม.....	91
1.2 ประเภทคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.....	92
1.3 สิทธิในการฟ้องคดีปกครอง.....	93
1.4 ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย.....	93
1.5 คำขอหรือคำบังคับเพื่อให้ศาลมีคำสั่งแก้ไขความเดือดร้อนเสียหาย.....	94
1.6 การแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายตามขั้นตอน.....	94
1.7. ระยะเวลา (อายุความ).....	94

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2. การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดี.....	96
2.1 ประเด็นเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.....	96
2.2 การดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหาย.....	100
2.3 ระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครอง.....	101
บทที่ 6 บทสรุป และข้อเสนอแนะ.....	103
1. สรุป.....	103
2. ข้อเสนอแนะ.....	104
2.1 ประเด็นเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.....	104
2.2 การดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหาย.....	105
2.3 ระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครอง.....	106
บรรณานุกรม.....	107
ภาคผนวก.....	111
ประวัติผู้ศึกษา.....	117



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงมากทั้งในระบบเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จากประเทศเกษตรกรรม มาเป็นอุตสาหกรรม เทคโนโลยี จนมาถึงยุคดิจิทัล จากนโยบายของรัฐ ที่มุ่งเน้นการพัฒนาที่รีบเร่ง การดำเนินงานอย่างรวดเร็ว เพื่อที่จะให้ทันต่อเหตุการณ์ สถานการณ์ บ้านเมือง และให้ทัดเทียมกับประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างเช่นประเทศในยุโรป อเมริกา จึงมีการพัฒนา ที่รีบเร่งและอาจมองข้ามการดูแลจัดการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมควบคู่ไปกับการพัฒนาประเทศด้วย ขาดการวางแผนป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจังและยั่งยืนในอนาคต ทำให้ประชาชนหรือคนในชุมชนนั้นที่มีโรงงานอุตสาหกรรมได้รับผลกระทบที่เกิดจากสภาพ เชื้อมลพิษของสิ่งแวดล้อมรุนแรง ก่อให้เกิดมลพิษ (Polluter) ไม่ว่าจะเป็นมลพิษทางอากาศ มลพิษ ทางน้ำ มลพิษทางเสียง การสิ้นเปลือง ขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล และของเสียอันตรายต่างๆ เป็นต้น เป็นเหตุให้ประชาชนและชุมชนใกล้เคียงได้รับผลกระทบ เกิดความเสียหายอันตรายทั้งต่อชีวิต ร่างกาย อนามัยและทรัพย์สิน ความเสียหายที่เกิดกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนับวันจะ เห็นได้ชัดเจนขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องอากาศเสีย ดินเสื่อมคุณภาพ น้ำใต้ดินปนเปื้อนสารพิษ ป่าถูกเผา ทำลาย ต้นไม้และสัตว์ป่าถูกล่าจนสูญพันธุ์หรือใกล้ที่จะสูญพันธุ์อีกจำนวนมาก ซึ่งเป็นความเสียหาย ที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งผลต่อระบบนิเวศ (Ecosystem) และการดำเนินชีวิต ของมนุษย์ ดังนั้น การคุ้มครองป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายทั้งภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะภาครัฐ ฝ่ายปกครองที่ต้องมีการกำหนด แผนนโยบายที่ชัดเจนและกำหนดมาตรการบังคับที่จำเป็นและเหมาะสม เพื่อป้องกันผลร้ายที่อาจจะ เกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อีกในอนาคต

นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องความไม่เป็นธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อม คือ เมื่อเกิดความเสียหายที่เป็นปัญหาสุขภาพ อนามัยและความไม่ปลอดภัยในชีวิตและร่างกาย ซึ่งผู้ที่เสียหายกระจาย อยู่ทั่วไป ทั้งคนที่มีฐานะและคนยากจน ชนกลุ่มน้อย กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ แต่โอกาสในการเข้าถึง ช่องทางความยุติธรรมมีโอกาสน้อยและซึ่งปัญหานี้มีขึ้นในหลายประเทศทั้งในประเทศพัฒนาแล้ว

และกำลังพัฒนาในหลายประเทศจึงมีความเคลื่อนไหวเพื่อความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม เพิ่มมากขึ้น ได้ส่งผลให้หลายประเทศได้พยายามปรับปรุงกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้ตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้น ในประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน ปัญหาสิ่งแวดล้อมในขณะนี้อาจถือได้ว่าอยู่ในสภาพวิกฤติ เพราะกระบวนการระงับข้อพิพาททางด้านสิ่งแวดล้อมเพิ่งจะได้รับการพัฒนา ประชาชนส่วนมากยังไม่เข้าใจเรื่องการใช้สิทธิทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม ประชาชนยังไม่เข้าใจเรื่องการใช้สิทธิทางศาล การเรียกร้องสิทธิเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพยากร การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย ความคุ้มครองสิทธิทางด้านสิ่งแวดล้อมมีอยู่อย่างจำกัด ทั้งในส่วนของนักเคลื่อนไหวทางด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งในส่วนของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง การพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อมจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วนเป็นอย่างมาก

จากการที่รัฐมีภารกิจที่ต้องบริหารราชการในด้านต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการร่วมกันของประชาชน และเพื่อให้การดำเนินการกิจของรัฐหรือการจัดทำบริการสาธารณะบรรลุวัตถุประสงค์ ฝ่ายปกครองในฐานะผู้ได้รับมอบอำนาจจากรัฐตามที่กฎหมายกำหนด จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายหรือกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งหน้าที่ตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือกฎหมายลำดับรองอื่นๆ เมื่อรัฐต้องตัดสินใจในการดำเนินโครงการพัฒนาในบางอย่าง ซึ่งประโยชน์สาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมขัดแย้งกับประโยชน์สาธารณะด้านเศรษฐกิจ รัฐมักจะไม่ให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับความสำคัญทางเศรษฐกิจ เพื่อเป็นการควบคุมการตัดสินใจและการดำเนินการของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ในการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ หรือการอนุญาตให้มีการดำเนินโครงการพัฒนาในด้านต่างๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กฎหมายจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดกรอบในการใช้อำนาจของรัฐและฝ่ายปกครองไว้ โดยกำหนดให้การดำเนินโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน ชุมชนหรือระบบนิเวศวิทยา คือ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2553) เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจะต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ทำให้เกิดการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งข้อพิพาทด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีทั้งในคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง โดยเฉพาะข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐฝ่ายปกครองหรือที่เป็นคดีพิพาททางปกครอง จากสถิติการฟ้องคดีแบ่งตามเรื่อง ที่ฟ้องต่อศาลปกครอง การฟ้องคดีในเรื่องการควบคุมอาคาร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ปี พ.ศ. 2544 จำนวน 838 คดี, ปี พ.ศ. 2545 จำนวน 512 คดี, ปี พ.ศ. 2546 จำนวน 622 คดี, ปี พ.ศ. 2547 จำนวน 523 คดี, ปี พ.ศ. 2548 จำนวน 608 คดี, ปี พ.ศ. 2549 จำนวน 899 คดี, ปี พ.ศ. 2550 จำนวน 696 คดี, ปี พ.ศ. 2551 จำนวน 582 คดี, ปี พ.ศ. 2552 จำนวน 589 คดี, ปี พ.ศ. 2553 จำนวน 562 คดี, ปี พ.ศ. 2554 จำนวน 1,232 คดี, ปี พ.ศ. 2555 จำนวน 2,754 คดี, ปี พ.ศ. 2556 จำนวน 2,179 คดี, ปี พ.ศ. 2557 จำนวน 697 คดี, ปี พ.ศ. 2558 จำนวน 1,043 คดี, ปี พ.ศ. 2559 จำนวน 1,372 คดี, ปี พ.ศ. 2560 จำนวน 1,496 คดี และในปี พ.ศ. 2561 จำนวน 429 คดี (ข้อมูล ณ วันที่ 30 เมษายน 2561)¹ ปรากฏว่าการฟ้องคดีในเรื่องดังกล่าว มีจำนวนเพิ่มขึ้น มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองมากสูงสุดอยู่ในปี พ.ศ. 2555 มีปริมาณมากถึง 2,754 คดี เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวเกิดการตื่นตัวเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดจากสภาพอากาศที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก ได้แก่ ฝุ่นและควันเกินค่ามาตรฐาน สภาพอากาศที่ร้อนจัด น้ำท่วมใหญ่ในปี 2554 เป็นต้น

ในการฟ้องคดีปกครองมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขประการสำคัญก็คือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ แต่ในบางกรณีหากผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรง แต่ได้ทราบถึงการกระทำที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม กรณีดังกล่าวบุคคลผู้นั้นหรือกลุ่มบุคคลนั้นถือว่าเป็นผู้มีสิทธิในการฟ้องคดีได้หรือไม่ ประชาชนยังขาดสิทธิในการฟ้องร้องบางประการ กระบวนการค้นหาความจริง การประสานระหว่างองค์กรต่างๆ ยังไม่เกิดขึ้น ปัญหาอุปสรรคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมมีการจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาล โดยมีเหตุผลสำคัญคือ ป้องกันมิให้มีการนำคดีขึ้นสู่ศาลมีจำนวนมากเกินไป จึงได้ควบคุมปริมาณของบุคคลโดยระบุมิให้บุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติเหมาะสมฟ้องคดี ผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ทรงสิทธิในทางกฎหมายหรือมีกฎหมายรับรองสิทธิดังกล่าวไว้เท่านั้น ในการพิจารณาผู้มีสิทธิฟ้องคดีว่าจะต้องเป็นผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิส่วนบุคคลและต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ โดยผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องมีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียในเรื่องที่ฟ้องคดีเท่านั้น การฟ้องคดีเพื่อให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำในทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นนิติกรรมทางปกครองโดยการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง สัญญาทางปกครอง และปฏิบัติการทางปกครอง เช่น การไม่ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดของฝ่ายปกครอง ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งหรือคำตัดสินของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือการร้องขอให้บังคับการตามกฎหมาย ซึ่งส่วนได้เสียดังกล่าวจะต้องมีอยู่จริง มีลักษณะเฉพาะเจาะจง และเป็นผลมาจากการกระทำของฝ่ายปกครองโดยตรงด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่ในปัจจุบันมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น อันเนื่องจากการที่ประชาชน หรือชุมชนได้รับผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม เช่น อากาศเป็นพิษ น้ำเน่าเสีย กลิ่นสารเคมีคละคลุ้ง ควันจากโรงงาน

¹ สำนักงานศาลปกครอง. สถิติเรื่องที่ฟ้องต่อศาลปกครอง. ค้นเมื่อ 23 พฤษภาคม 2561. จาก <http://www.admincourt.go.th>.

อุตสาหกรรม เป็นต้น ทำให้ไม่สามารถดำรงชีวิตตามปกติได้ จึงเกิดสิทธิเรียกร้องที่จะให้ผู้ก่อมลพิษหรือรัฐดูแลและชดใช้ความเสียหายที่ได้รับผลกระทบนั้น

ผู้ศึกษาเห็นว่า ในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เกี่ยวกับสิทธิของผู้ฟ้องคดี รวมถึงเงื่อนไขในการฟ้องคดียังมีปัญหาที่เกิดจากการขาดกฎหมายที่เหมาะสม หรือกฎหมายที่มีอยู่ยังไม่ชัดเจนเพียงพอ ทำให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายไม่ทราบถึงสถานะหรือสิทธิของตนที่มีอยู่ในกระบวนการทางยุติธรรมทางศาล โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบเสียหายหรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือการกระทำละเมิด ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง² แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันที่มีพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว รวมทั้งการให้ความรู้แก่ประชาชน องค์กรเอกชน เพื่อให้เกิดการตื่นตัวและรู้เท่าทันสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมรอบๆ ตัว ผู้ศึกษาเห็นว่าควรที่จะมีการศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎี สิทธิในสิ่งแวดล้อม หลักเกณฑ์การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม แนวคำสั่งของศาลปกครองในคดีที่ศาลมีคำสั่งเกี่ยวกับการพิจารณาผู้มีสิทธิฟ้องคดี และเงื่อนไขในการฟ้องคดีที่ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตาม เพื่อให้ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งศึกษาทฤษฎี แนวคิดเกี่ยวกับการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม

² มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่อำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ
- (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
- (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
- (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง
- (5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด
- (6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

ในต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวมถึงการบริหารจัดการในด้านอื่นๆ ต่อไป

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ที่มาของสิทธิในสิ่งแวดล้อม ความหมายและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

2.2 เพื่อศึกษากฎหมายปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย และศึกษาแนวการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

2.3 เพื่อศึกษากฎหมายสิ่งแวดล้อม และการฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ

2.4 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 จากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง และเปรียบเทียบกับการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ

2.5 เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีและเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

3. ประเด็นของปัญหา

นิยามเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเงื่อนไข ขั้นตอนในการดำเนินการก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในกรณีที่เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีหลักเกณฑ์ และข้อกำหนดต้องปฏิบัติในเรื่องใดบ้างเพื่อให้ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา การใช้สิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมประเทศไทยกับต่างประเทศที่ให้สิทธิในการฟ้องคดีหรือมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมอย่างไร

4. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาทฤษฎีแนวคิด หลักกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ศึกษาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง ศึกษากฎหมายต่างประเทศในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เงื่อนไขการฟ้องคดี รวมทั้งวิเคราะห์เปรียบเทียบ พร้อมทั้งเสนอแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมดังกล่าว

5. วิธีดำเนินการศึกษา

โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) หรือรูปแบบการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากเอกสาร หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย หรือสิ่งพิมพ์ต่างๆ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง รวมทั้งข้อมูลที่ได้สืบค้นทางอินเทอร์เน็ต

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทราบแนวคิด ที่มาของสิทธิในสิ่งแวดล้อม ความหมายและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

6.2 ทราบกฎหมายปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย และศึกษาแนวทางในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

6.3 ทราบกฎหมายสิ่งแวดล้อม และการฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ

6.4 สามารถวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 จากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง และเปรียบเทียบกับการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ

6.5 มีแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องผู้มีสิทธิฟ้องคดีและเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

1. ความหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากในระบบกฎหมายไทยยังไม่มีข้อกำหนดบทนิยามความหมายของคำว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” ไว้โดยเฉพาะอย่างชัดเจน ดังนั้น ก่อนที่จะกล่าวถึงเนื้อหาในส่วนนี้ จึงต้องมีการศึกษาและทำความเข้าใจในเบื้องต้นเสียก่อนว่า คดีปกครองคืออะไร และสิ่งแวดล้อมหมายความว่าอย่างไร ตามลำดับ เพื่อจะได้ให้ความหมายของคำว่า คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

1.1 ความหมาย “คดีปกครอง” (Ruling case)

ได้มีนักกฎหมายไทยหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า “คดีปกครอง” ไว้ อาทิเช่น ศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิสรุตพิชญ์³ ได้อธิบายถึงลักษณะความหมายของคำว่า คดีปกครองไว้ว่า คดีปกครองจะต้องเป็นคดีพิพาทที่มีลักษณะสำคัญ 2 ประการ³ คือ

(1) เป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่งกับเอกชน หรือหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง กล่าวคือ เป็นคดีที่ต้องมีคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะอยู่ในฐานะเป็นผู้ถูกฟ้องคดีหรือผู้ฟ้องคดีก็ได้ ดังนั้น ถ้าเป็นคดีที่พิพาทระหว่างเอกชนด้วยกัน คดีนั้นก็ไมอาจเป็นคดีปกครองได้ จึงเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

(2) ต้องเป็นคดีพิพาทที่มีมูลเหตุมาจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทใดประเภทหนึ่งใน 3 ประเภท ดังต่อไปนี้

(ก) การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองฝ่ายเดียวกระทำการในรูปของการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือกระทำการอื่นที่มีใช้กฎหรือคำสั่ง

(ข) การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(ค) สัญญาทางปกครอง

³ วรพจน์ วิสรุตพิชญ์, “วิธีพิจารณาคดีปกครอง”, ร่างถอดเทปคำบรรยายหลักสูตรพนักงานคดีปกครอง ระดับกลาง รุ่นที่ 7 เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2547, หน้า 5.

ศาสตราจารย์ ประยูร กาญจนกุล ได้ให้ความหมายไว้ว่า “คดีปกครอง” หมายถึง กรณีต่างๆ ที่เกิดปัญหาขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน เนื่องจากการปฏิบัติกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ในการดำเนินการบริการสาธารณะ หรืออีกนัยหนึ่ง การกระทำในทางปกครอง การให้คำนิยาม “คดีปกครอง” เช่นนี้เป็นการกำหนดความหมายอย่างกว้าง โดยหมายความรวมถึงกรณีที่มีทางระงับได้โดยทางฝ่ายปกครองเองด้วย ไม่เฉพาะแต่กรณีพิพาทที่จะต้องดำเนินคดีทางศาลเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะกรณีพิพาททั้งหลายที่เกิดขึ้น ไม่จำเป็นที่จะต้องมีการฟ้องร้องต่อศาลเสมอไป

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ได้ให้ความหมายของคำว่า “คดีปกครอง” ไว้ 2 นัย ดังนี้⁴

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

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

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติตามมาตรา 223 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว ทำให้ทราบความหมายของคำว่า “คดีปกครอง” ได้แก่ คดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

1.2 ความหมาย “สิ่งแวดล้อม” (Environment)

ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” หมายความว่า สิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพ

⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, “อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย, “ (วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัย คณະนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 12.

ที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น ซึ่งจากการให้ความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ดังกล่าวอาจแยกประเภทของสิ่งแวดล้อมออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

(1) สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ (Nature Environment) หมายความว่ารวมถึงสิ่งมีชีวิตและสิ่งไม่มีชีวิตที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ

(2) สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น (Man-made Environment) หมายความว่าถึง สิ่งประดิษฐ์และสิ่งก่อสร้างที่มนุษย์สร้างขึ้นมา ซึ่งเป็นสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ รวมถึงสิ่งแวดล้อมที่เป็นชีวภาพ เช่น การผสมพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ให้เป็นพันธุ์ใหม่ที่แปลกแตกต่างไปจากพันธุ์เดิม

1.3 ความหมาย “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” (Administrative Case Concerning to Environment)

ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้ในข้อ 1 โดยให้ความหมายว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” หมายความว่ารวมถึง คดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลสุขภาพของมนุษย์ และการจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องและคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด

กรณีมีปัญหาว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ในศาลปกครองชั้นต้น ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนั้นเป็นผู้วินิจฉัย ส่วนในศาลปกครองสูงสุดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้วินิจฉัย

ซึ่งความหมายคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดที่ได้ให้ไว้ นั้น เป็นแบบเปิดกว้าง โดยการพิจารณาว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้วินิจฉัยต่อไป ซึ่งการพิจารณาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองก็ได้มีการแบ่งเป็นแผนกคดีสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

2. แนวคิดเกี่ยวกับการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม

ในสภาวะปัจจุบันที่ประเทศมีการพัฒนาโดยเน้นหนักไปในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ตามมาคือ มลพิษจากอุตสาหกรรมที่ทำลายสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็น น้ำ อากาศ ดิน ไม้ ฯลฯ มลพิษที่ทำลายสิ่งแวดล้อมย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนด้วย การที่ประชาชนจะอ้างสิทธิในสิ่งแวดล้อมได้นั้น จำเป็นจะต้องเป็นสิทธิที่รัฐหรือกฎหมายให้การยอมรับหรือรองรับในสิทธินั้นด้วย

2.1 สิทธิในสิ่งแวดล้อม

ศาสตราจารย์ ดร. สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับแนวความคิดในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมว่ามีหลักเกณฑ์สำคัญคือ สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์และบุคคลแต่ละคนเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวน รักษา และควบคุม คุณภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อความสุขสบายของตนเองเมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามเนื่องจากรมลพิษหรือการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ก็สามารถบังคับตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าให้เกิดความเสียหายหรืออันตรายขึ้นกับชีวิต ทรัพย์สิน และสุขภาพอนามัยของผู้นั้นมากน้อยเพียงใดหรือไม่⁵

แนวความคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม (Right to the Environment) ได้ปรากฏขึ้นพร้อมกับการพัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งมีวิวัฒนาการเมื่อไม่นานมานี้ อันเป็นผลมาจากความวิตกกังวลของมนุษยชาติต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมว่าอาจจะต้องสูญสลายลงไปเนื่องจากการกระทำของมนุษย์ ประกอบกับการที่โลกได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งได้สร้างความเสียหายให้กับมนุษย์และสิ่งแวดล้อมอย่างใหญ่หลวง ด้วยเหตุดังกล่าว จึงเป็นที่มาของแนวความคิดที่ว่า “สิ่งแวดล้อมควรถือเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ” (Common Heritage of Mankind) และถือเป็นหน้าที่ของทุกๆ คนที่จะร่วมกันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้ไว้ให้ดำรงอยู่กับมนุษย์ตลอดไป ทั้งนี้ เพื่อที่มนุษย์จะได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวนี้ได้อย่างยั่งยืน และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและเหมาะสม ทั้งในปัจจุบันและอนาคต⁶

สิทธิในสิ่งแวดล้อม เป็นสิทธิที่มีความเกี่ยวพันโดยตรงกับสิทธิมนุษยชน (Human right) ซึ่งในสิทธิมนุษยชนนี้มีเป้าหมายเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้มีอำนาจปกครอง และได้แย่งคัดค้านการใช้อำนาจของรัฐไม่ให้มีการใช้อำนาจอย่างไร้ขอบเขต และต่อๆ มาได้พัฒนามาเป็นการเรียกร้อง

⁵ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, “การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ”, รายงานผลการวิจัยคณะนิติศาสตร์ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาพแวดล้อมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมูลนิธิญี่ปุ่น 2531, หน้า 91.

⁶ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, “กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม”, สำนักพิมพ์วิญญูชน, พ.ศ. 2547, หน้า 26.

ให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเป็นหลักประกันขั้นต่ำของประชาชนที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสังคมด้วยความสงบสุข จึงเป็นสิทธิที่ครอบคลุมไปในด้านต่างๆ อย่างกว้างขวาง เช่น สิทธิที่จะมีที่อยู่อาศัยที่ถูกสุขลักษณะ สิทธิที่จะให้มีการพักผ่อนหย่อนใจ และสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี สิทธินี้จึงเป็นพันธกรณีที่รัฐพึงจะได้ดำเนินการเพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชน⁷ จากรายงานการประชุมของคณะกรรมการนักนิติศาสตร์ระหว่างประเทศในหัวข้อการพัฒนาชนบทกับสิทธิมนุษยชนจึงต้องขยายรวมไปถึงความเคารพต่อสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์อาศัยอยู่ด้วย ดังนั้น สิทธิมนุษยชนจึงครอบคลุมถึงสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สะอาดด้วยนั่นเอง”⁸

โดยแนวความคิดในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้สอดคล้องกับ แนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยแนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน พัฒนามาจากสิทธิของประชาชนในทางการเมืองการปกครองที่ประชาชนมีสิทธิในการปกครองโดยการเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ ซึ่งเป็นแนวความคิดในการมีส่วนร่วมในอดีต แต่เมื่อการบริหารของผู้แทนราษฎรไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชน เนื่องจากการแสวงหาประโยชน์ การบริหารที่ไม่โปร่งใส ปัญหาการคอร์รัปชัน เป็นต้น ทำให้ประชาชนขาดความไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนราษฎรและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น แสดงให้เห็นความล้มเหลวของการบริหารประเทศในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมได้เป็นอย่างดี ซึ่งการอยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่ดีเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงเกิดกระแสเรียกร้องและความตื่นตัวในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่ตนเองอาศัยด้วยตนเอง

ในกลุ่มประเทศแอฟริกา แนวความคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมได้ถูกระบุไว้ใน “กฎบัตรแอฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิของปวงชน” (African Charter on Human and People’s Right, 1981) โดยระบุถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้ในข้อที่ 24 ของกฎบัตรดังกล่าวว่า “ประชาชนย่อมมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีอันเอื้อต่อการพัฒนาของตน”⁹

2.2 การใช้สิทธิทางศาล

การใช้สิทธิทางศาลนั้น ได้มีแนวความคิดพื้นฐานว่าศาลควรจะบรรเทาทุกข์ให้เฉพาะผู้ที่จำเป็นต้องได้รับการเยียวยาเท่านั้น มีนักกฎหมายหลายท่านได้ให้ความหมายของการใช้สิทธิทางศาลไว้ ดังนี้

⁷ วีระ โลจายะ, กฎหมายสิทธิมนุษยชน (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), หน้า 52.

⁸ พิเชษฐ เมลาณนท์, (2533), บทบาทของกฎหมายในการควบคุมและจัดระเบียบสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา หน้า 85, อ้างจาก International Commission of Jurisycs & Consumers Association of Penang, Rural Development and Human Rights in South East Asia Report of a Seminar in Penang December 1981, Penang : ICJ/CAP, 1982, p.21-300.

⁹ All People Shall have the right to a general satisfactory environment favourable to their development.

Savigny¹⁰ เห็นว่า สิทธิในการใช้สิทธิทางศาลเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิตามกฎหมายสารบัญญัติ เมื่อสิทธิตามกฎหมายสารบัญญัติถูกฝ่าฝืนก็จะกลายมาเป็นสิทธิในการใช้สิทธิทางศาลต่อผู้ฝ่าฝืน

Chiovanda¹¹ มีความเห็นต่างจากความคิดดังกล่าวโดยเห็นว่าสิทธิการใช้สิทธิทางศาลแตกต่างจากสิทธิตามกฎหมายสารบัญญัติโดยการใช้สิทธิทางศาลเป็นเสมือนสิทธิที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางกฎหมายของผู้ทรงสิทธิ

Wach นักกฎหมายวิธีพิจารณาความชาวเยอรมันได้แยกหลักเกณฑ์สิทธิในเนื้อหาหรือสิทธิตามกฎหมายสารบัญญัติกับหลักเกณฑ์ของสิทธิในทางวิธีพิจารณาความออกจากกันซึ่งได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน โดยเห็นว่าสิทธิในการใช้สิทธิทางศาลมีที่มาจากกฎหมายมหาชนที่รัฐได้มอบให้กับประชาชน

ศาลมักจะกล่าวอ้างการมีส่วนได้เสียเป็นเงื่อนไขในการรับฟ้องเสมอ ดังมีคำกล่าวในสมัยก่อนว่า “ไม่มีส่วนได้เสียก็ไม่มีสิทธิฟ้องคดี” หรือส่วนได้เสียเป็นเครื่องมือในการฟ้องคดีต่อศาลโดยความจำเป็นในการที่ต้องมีส่วนได้เสียจึงจะมีสิทธิทางศาลนั้นได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง แต่ลักษณะของส่วนได้เสียยังมีข้อโต้แย้งอยู่ในทางวิชาการ โดยเงื่อนไขที่บังคับต่อทุกคนที่จะเข้ามาในคดีด้วย เช่น ผู้ร้องสอด เป็นต้น ซึ่งลักษณะของส่วนได้เสียอาจจะเป็นเฉพาะส่วนได้เสียตามที่กฎหมายรับรองไว้หรือรวมทั้งส่วนได้เสียทางศีลธรรมด้วย ยังคงมีความเห็นแตกต่างกันอยู่ การมีส่วนได้เสียถือเป็นคุณสมบัติเฉพาะตัวของบุคคลผู้ซึ่งต้องการใช้สิทธิทางศาลในการฟ้องคดีเป็นเงื่อนไขสำคัญของศาลในการพิจารณารับฟ้องมาตั้งแต่สมัยดั้งเดิม ซึ่งแนวคิดนี้แพร่หลายในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายโรมัน กลุ่มประเทศยุโรปตอนกลางและยุโรปตะวันออก โดยมีระบุเป็นเงื่อนไขสำคัญในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่แนวความคิดเรื่องการมีส่วนได้เสียนี้ไม่ปรากฏในกลุ่มประเทศ แองโกล – อเมริกัน

การใช้สิทธิทางศาลอาจให้คำจำกัดความหรือความหมายได้ว่า เป็นสิทธิหรืออำนาจตามกฎหมายที่บุคคลสามารถร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีการบังคับตามสิทธิของตน ดังนั้น จุดมุ่งหมายของการใช้สิทธิทางศาล เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษา โดยในคำพิพากษาจะระบุหรือรับรองสิทธิของคู่ความตามกฎหมายสารบัญญัติ โดยสิทธิตามกฎหมายสารบัญญัตินั้นจะก่อให้เกิดสิทธิในการใช้สิทธิทางศาล กล่าวคือ การที่จะมีสิทธิในการที่จะได้รับการเยียวยาจากกระบวนการยุติธรรมในชั้นศาล จะต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการเยียวยาดังกล่าว ในกรณีที่มีการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตแล้วผู้ไม่สุจริตจึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย

¹⁰ Von Savigny, System des heutigen romischen Rechts (Berlin 1841) (อ้างโดย Arewed BLOMEYER).

¹¹ Chiovenda, L' azione nel sistema deidiritto (1993) (อ้างโดย Arwed BLOMEYER).

2.3 ลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อม

คดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีข้อพิพาทมาจากการกระทำของผู้ก่อให้เกิดมลพิษแล้ว ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีลักษณะดังนี้¹²

(1) ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสาธารณสมบัติของประชาชนทั่วไป เช่น มลภาวะที่เกิดในน้ำ อากาศ พื้นดิน ป่าไม้ เป็นต้น

(2) มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของคนในสังคมจำนวนมาก เช่น แม่น้ำที่ไหลผ่านพื้นที่หลายจังหวัด

(3) ใช้เวลาแสดงผลเสียหายเป็นเวลานาน

(4) บางคดีมีความจำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญในการพิสูจน์ความเสียหาย

(5) จำเป็นต้องมีวิธีการแก้ไขเยียวยาที่รวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์ เนื่องจากความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติมักส่งผลกระทบต่อคนข้างรุนแรง หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปอาจยากแก่การเยียวยา จึงจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายบางประการที่จะหยุดหรือระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น ให้เร็วที่สุด

2.4 วัตถุประสงค์การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม

ในคดีสิ่งแวดล้อม เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่สิ่งแวดล้อมผู้กระทำจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เอกชน รวมถึงจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐด้วย หากการกระทำนั้นทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมดังกล่าวก็เพื่อเยียวยาผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยอาจจะเป็นเอกชนหรือรัฐก็ได้ อันเป็นที่มาแห่งสิทธิที่ให้อำนาจในการดำเนินการฟ้องร้องคดีเพื่อบังคับตามสิทธินั้น ซึ่งเราอาจแยกพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมได้ดังนี้¹³

2.4.1 ฟ้องเพื่อระงับ หรือให้แก้ไขต้นเหตุแห่งปัญหาสิ่งแวดล้อม

2.4.2 ฟ้องเพื่อพิจารณาบททบทวนการทำงานของเจ้าพนักงาน

2.4.3 ฟ้องเพื่อเรียกค่าเสียหายและค่าทดแทน

การพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มีหลักเกณฑ์การพิจารณาว่า คำฟ้องใด ในคดีใด เป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ต้องคำนึงถึงปัจจัยดังต่อไปนี้ ประกอบด้วย¹⁴

¹² วิริยะ ว่องวานิช, “วิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง”, (วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 54.

¹³ จรชัย ศัลยพงษ์, “รูปแบบกฎหมายสถานะแวดล้อมของประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), น. 132.

¹⁴ คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง, “แนวทางการสั่งคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม”, กุมภาพันธ์ 2553.

1) วัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีว่าเป็นการฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการ

- ก. คຸ້ມครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- ข. คຸ້ມครองหรือเยียวยาแก้ไขสุขภาพของมนุษย์
- ค. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ หรือ
- ง. การกำหนดกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานของสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ หรือศิลปวัฒนธรรม หรือไม่

2) บทกฎหมายที่เป็นมาตรฐานในการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นกฎหมายที่อยู่ในกลุ่มกฎหมายดังต่อไปนี้ หรือไม่

- ก. กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหรือมลพิษโดยตรง
- ข. กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับกับการคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต
- ค. กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
- ง. กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองหรือเยียวยาแก้ไขสุขภาพของมนุษย์
- จ. กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ หรือศิลปวัฒนธรรม

3) ปัจจัยประกอบอื่นๆ เช่น

- ก. ข้อพิพาทเกี่ยวข้องกับโครงการที่จำเป็นต้องมีการจัดทำ EIA หรือ HIA
- ข. ข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีผลกระทบเป็นวงกว้างและเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม
- ค. ศาลอาจจำเป็นต้องออกคำสั่งบังคับเพื่อเยียวยาแก้ไขสภาพแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือยุติข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

3. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ก่อให้เกิดความเสียหายและส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งความเสียหายที่เกิดจากปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยส่วนใหญ่มักส่งผลกระทบต่อเป็นระยะเวลายาวนาน โดยเฉพาะความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ซึ่งเป็นความเสียหายที่ไม่อาจแก้ไขเยียวยาได้โดยง่ายหรือไม่สามารถคำนวณเป็นมูลค่าของความเสียหายได้ โดยศาลปกครองได้มีการวางหลักกฎหมายเกี่ยวกับ

สิ่งแวดล้อมที่สำคัญไว้ในหลายคดีด้วยกัน ซึ่งความสำคัญของศาลปกครองในการตัดสินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอยู่ที่การชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิของเอกชนกับประโยชน์สาธารณะ รวมถึงการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยใช้ระบบไต่สวน ซึ่งเป็นคุณลักษณะเฉพาะของศาลปกครองที่จะให้บทบาทสำคัญแก่ตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญ และมีความรู้ความเข้าใจในระบบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นผู้ทำหน้าที่ค้นหาข้อเท็จจริงเพื่อใช้ในการตัดสินคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนที่เป็นคู่พิพาท ซึ่งมีข้อมูลหรือความสามารถในการสู้คดีที่ไม่เท่าเทียมกันให้ได้รับความยุติธรรมที่สุด¹⁵ เพื่อเป็นการวางหลักการบริหารราชการแผ่นดินที่ดีให้แก่ระบบการปฏิบัติงานของรัฐจึงเป็นการให้ความยุติธรรมแก่ประชาชน หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่สำคัญมีดังนี้

3.1 หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย (Principles of Legality)

หรือเรียกว่า “หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครอง” ถือเป็นหลักย่อยของหลักนิติรัฐหลักหนึ่ง หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองเป็นการเชื่อมโยงหลักนิติรัฐเข้ากับหลักประชาธิปไตย กล่าวคือ การใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติอันเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรากฎหมายที่กระทบสิทธิหรือจำกัดสิทธิของประชาชนนั้นจะต้องผ่านการเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชน และจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้¹⁶

หลักการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จะต้องชอบด้วยกฎหมาย ข้อสำคัญสองประการของหลักการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายนั้น ได้แก่ ในกรณีที่มิมีกฎหมายกำหนดไว้จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย (Vorrang des Gesetzes) และในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ (Vobehalt des Gesetzes) ข้อบทบัญญัติสองประการนี้เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ในขอบเขตของตัวบทกฎหมาย นอกจากจะเป็นการให้หลักประกันฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายในนิติรัฐแล้ว หลักการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วย

¹⁵ ศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อม, (2554) สำนักงานศาลปกครอง จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสเปิดทำการแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง, หน้า 50.

¹⁶ บรรเจิด ลิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548), หน้า 116-118.

กฎหมาย เรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ มีหน้าที่ดูแลขั้นตอนการพิจารณาให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยตามวัตถุประสงค์และรวดเร็ว¹⁷

3.2 หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Principles of Sustainable Development)

เป็นหลักการที่เน้นถึงการพัฒนาที่ต้องตอบสนองต่อความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่มีผลกระทบต่อความต้องการของคนรุ่นต่อไป แนวความคิดในเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนนี้ ได้รับการอธิบายอย่างเป็นทางการครั้งแรกในรายงานของคณะกรรมการพัฒนาลี้ังแวดล้อมโลกในการทำงานของสหประชาชาติเมื่อปี ค.ศ. 1987 ว่าเป็นการพัฒนาเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในปัจจุบัน โดยปราศจากการทำให้เกิด ความเสื่อมสภาพหรือผลกระทบต่อคนในรุ่นต่อไป แนวความคิดในการพัฒนาที่ยั่งยืนในด้านสิ่งแวดล้อมนี้ได้ถูกนำมากล่าวถึงอย่างกว้างขวาง และอ้างถึงในหลักการต่างๆ ที่อยู่ในหลักการของการประชุมนานาชาติ เรื่องสิ่งแวดล้อมที่ Stockholm ในปีค.ศ. 1972 ในคำประกาศที่ Rio ในปี ค.ศ. 1992 ตลอดจนถึงการประชุมของสหประชาชาติในเรื่องที่ว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ Johannesburg ในปีค.ศ.2002 โดยเป็นการนำเสนอความคิดที่ว่าด้วยการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมตามความเหมาะสม และ อย่างจำกัดโดยคำนึงถึงคนรุ่นต่อไป

ในประเทศฝรั่งเศสก็ได้มีการจัดทำแผนการพัฒนาที่ยั่งยืนแห่งชาติขึ้น ในปี ค.ศ. 2003 เพื่อเป็นแผนการส่งเสริม และผลักดันให้มีการนำแนวความคิดในเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนมาประยุกต์ใช้ในทุกๆ การดำเนินงานทางปกครองทั้งหลายต่อไป

เป้าหมายสำคัญของหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน คือ รัฐจำต้องวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อให้มั่นใจว่าการพัฒนาสอดคล้องกับความจำเป็นในการคุ้มครองและปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ซึ่งเป็นการพัฒนาที่มีผลระยะยาวมากกว่าการพัฒนาตัวเลขของอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมนี้สามารถนำมาปรับใช้ได้ทั้งในแง่ของการมองมาตรการต่างๆ ของรัฐ ในการจัดการปัญหาในพื้นที่ว่าได้มีการตระหนักถึงหลักการเหล่านี้และนำไปปฏิบัติให้เป็นจริงหรือไม่ รวมถึงการสร้างแนวทางในการเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายและมาตรการที่ใช้แก้ปัญหาในข้อเสนอทางออกของปัญหาต่อไป¹⁸

3.3 หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle)

หลักการในเรื่องการป้องกันหรือระมัดระวังเอาไว้ก่อน เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อระบบสิ่งแวดล้อมและมนุษย์นี้ เป็นแนวความคิดที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า การป้องกันเป็นวิถีทาง

¹⁷ กมลชัย รัตนสกวาส์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 116-118.

¹⁸ แนวทางป้องกันการเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, ค้นเมื่อ 15 กรกฎาคม 2561, ที่มา <http://ema-makusrc>.

ที่ถูกต้องและดีกว่าการแก้ไขเยียวยาในภายหลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการจัดให้มีมาตรการเพื่อป้องกันการปล่อยของเสียในรูปแบบต่างๆ จากกิจการอุตสาหกรรมเสียก่อนที่จะเกิดความเสียหายขึ้นนั้น เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง อันเป็นหลักการยอมรับอย่างแพร่หลายในระดับนานาชาติและสมควรที่จะได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจัง ว่าเป็นหลักการที่ดีและเหมาะสมต่อการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม ที่ควรได้รับการสนับสนุนให้มีการบัญญัติเป็นกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ ด้วยเหตุผลที่เป็นแนวคิดที่มีประสิทธิภาพเสียค่าใช้จ่ายน้อยนั่นเอง อันเป็นการส่งผลดีต่อสภาพธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติตลอดจนเป็นแนวทางในการที่จะง่ายต่อการหามาตรการมาเพื่อป้องกันปัญหา อันจะเกิดกับสิ่งแวดล้อม¹⁹ เป็นหลักที่เห็นว่า ในกรณีที่อาจเกิดความเสียหายอย่างรุนแรง และไม่สามารถแก้ไขให้กลับคืนได้ โดยรัฐจะต้องดำเนินมาตรการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นนั้น โดยข้ออ้างที่ว่าความเสียหายนั้นยังขาดหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่พิสูจน์ได้ อย่างชัดเจนแน่นอน จะต้องไม่ถูกใช้เป็นเหตุผลในการผ่อนผันการดำเนินมาตรการป้องกันความเสียหายดังกล่าว

ในประเทศฝรั่งเศสหลักการดังกล่าวได้ถูกบัญญัติไว้แล้วในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ในมาตรา L.110-1 ของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม หลักการป้องกันล่วงหน้านี้ เป็นการกำหนดหรือหามาตรการ โดยการใช้เทคโนโลยีที่จำเป็น เหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายที่สามารถคาดหมายได้ล่วงหน้า หรือมิให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายน้อยที่สุดในด้านสิ่งแวดล้อม

ในประเทศอุตสาหกรรมบางประเทศ อันได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา หน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่พิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม หรือที่เรียกว่า Environmental Protection Agency: EPA ได้เสนอความเห็นว่าการป้องกันมลพิษตรงจุดที่กำเนิดเป็นสิ่งที่ควรกระทำมากที่สุด เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายของการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมเอาไว้ และนอกจากนี้ยังยืนยันอีกว่า การป้องกันมลพิษเอาไว้ก่อนจะทำให้เกิดผลดีต่อทางเศรษฐกิจด้วย เพราะทำให้อุตสาหกรรมต่างๆ สามารถป้องกันเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตมิให้กระทบกระเทือนต่อการลงทุนได้

3.4 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle)

แนวคิดพื้นฐานที่สำคัญของหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย เริ่มจากมุมมองที่ว่า “มนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิอย่างสมบูรณ์ที่จะได้อาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี” และยังมีจุดยืนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ที่ต้องการให้ผู้คนในสังคมปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตวิธีการดำรงชีวิต และวิธีการผลิตเพื่อนำไปสู่การไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมหรือทำลายน้อยที่สุด อันจะทำให้

¹⁹ โกมท ทองกัญญาชัย, “การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 77-84.

กระบวนการบริโภคและกระบวนการผลิตสามารถดำรงอยู่และเอื้อประโยชน์ให้ทั้งประชาชนในรุ่นนี้ และประชาชนรุ่นต่อไป หลักนี้เน้นให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น เพื่อป้องกันและปรับปรุงคุณภาพของสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสถานะที่สมดุล ซึ่งรัฐจะมีหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพของสิ่งแวดล้อม โดยผู้ก่อมลพิษจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน สำหรับความเสียหายที่ผู้เสียหายได้เรียกร้องให้ผู้ก่อมลพิษทำการชดเชย และสำหรับการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่เสียหาย เป็นแนวคิดในเชิงเศรษฐศาสตร์ซึ่งมาจากความเชื่อว่า ปัจจุบันผู้ประกอบการผลิตสินค้าหรือให้บริการได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือสินค้าสาธารณะ (Public Goods) โดยไม่ได้จ่ายค่าตอบแทนทำให้สินค้านั้นมีค่าสูงกว่าที่เป็นจริงและผลจากการที่ไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทนนี้เอง ทำให้ไม่มีการรักษาคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม นอกจากการตัดวงจรผลประโยชน์ตามความสามารถของตน ซึ่งนอกจากเป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่เหมาะสมตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์ ยังเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดอีกด้วย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องกระตุ้นให้ผู้ปล่อยของเสียดังกล่าวเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายของตน โดยกำหนดค่าธรรมเนียมที่ผู้ก่อให้เกิดมลพิษต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการบำบัดมลพิษ หรือเพื่อการอื่นๆ²⁰

หลักการนี้ได้บัญญัติไว้แล้วในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส (art. L.110-1) และได้นำมาบัญญัติไว้อีกครั้งหนึ่งในร่างกฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมดังกล่าว โดยหลักการนี้หมายถึง ความรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นตกเป็นของผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือก่อให้เกิดมลพิษทางด้านสิ่งแวดล้อมนั่นเอง ในกฎหมายภายในของประเทศฝรั่งเศส หลักการดังกล่าวได้นำมาประยุกต์ใช้ในหลายเรื่อง ที่สำคัญคือ ในเรื่องของภาษีหลายๆ รูปแบบ เช่น ภาษีของโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษทางขยะ ทางอากาศ ทางเสียง ซึ่งรวมเรียกว่า “ภาษีทั่วไปของกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษ” โดยเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม หรือผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษทางสิ่งแวดล้อมต้องรับ ภาระเสียภาษีดังกล่าวเพิ่มขึ้น อนึ่งภาษีนี้นี้เป็นแหล่งที่มาหนึ่งของรายได้ของรัฐด้วย²¹

3.5 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation Principle)

เป็นหลักที่เน้นว่า การจัดการเรื่องสิ่งแวดล้อมจะกระทำได้ดีที่สุด หากให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม โดยรัฐต้องจัดให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสารเคมีอันตราย กิจกรรมในชุมชน ตลอดจนโอกาส

²⁰ มงคล วุฒินาทกุล, (2536), “การใช้หลักการผู้สร้างปัญหามลพิษเป็นผู้รับภาระในการแก้ปัญหามลพิษทางน้ำจากภาคอุตสาหกรรม”, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 115.

²¹ วรรณภา ศิระสังขะ, (2548), กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส : หลักการพื้นฐานในกฎหมายสิ่งแวดล้อม (La charte de l'environnement), แหล่งที่มา <http://public-law.net>, (ค้นเมื่อ 17 กรกฎาคม 2561).

ในการเข้าร่วมในขั้นตอนการตัดสินใจ โดยรัฐจะต้องอำนวยความสะดวกและกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความตระหนักเกี่ยวกับการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้งต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการพิจารณาทางปกครอง และกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม²² หลักการดังกล่าวนับว่าเป็นหลักการที่สำคัญมากหลักการหนึ่ง โดยเป็นขั้นตอนในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจในการกระทำของรัฐ หรือฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อม หรือ การดำเนินงานใดที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายจะเป็นกุญแจแห่งความสำเร็จในการนำไปสู่การจัดการสิ่งแวดล้อมตามแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

3.6 หลักการบูรณาการ (Principle of Integration)

เป็นหลักที่เน้นถึงการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ต้องได้รับการผสมผสานให้เข้ากับการให้ความหมาย และการใช้นโยบายต่างๆ ด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับจุดมุ่งหมายในการส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน²³ หลักการดังกล่าวถือได้ว่าเป็นหลักการแม่บทที่จะส่งผลให้หลักการอื่นๆ หรือมาตรการอื่นๆ ในการพัฒนาและอนุรักษ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นสัมฤทธิ์ผลได้ เพราะการกำหนดแนวนโยบายสาธารณะของประเทศโดยค่านึงและตระหนักถึงนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อมย่อมจะเป็นผลให้ มีการนำหลักแนวความคิดต่างๆ ในด้านสิ่งแวดล้อมมาใช้อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

3.7 หลักแห่งความใกล้ชิด (Proximity Principle)

เป็นหลักที่เน้นว่า การกำจัดของเสียต้องได้รับการจัดการยังสถานที่ใกล้แหล่งผลิตของเสียนั้นมากที่สุด เพื่อป้องกันการฟุ้งกระจายของเสียหรือมลพิษ เพราะการเคลื่อนย้ายของเสียจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อยู่ใกล้เคียง²⁴ รวมถึงการหาวิธีที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นในการป้องกันน้ำหรือมลพิษที่อาจจะไหลลงสู่ที่ดินของผู้อื่น

3.8 หลักว่าด้วยสิทธิการนำคดีมาฟ้อง (The doctrine of locus standi)

หากมีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือถูกกระทบสิทธิในคดีสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการกระทำทางปกครอง บนพื้นฐานของหลักกฎหมายมหาชน ในฐานะที่ฝ่ายหนึ่งเป็นผู้มีอำนาจในทางปกครอง และอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้อยู่ภายใต้อำนาจปกครอง จึงถือได้ว่าคดีนั้นเป็นคดีปกครอง

²² ศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อม, (2554), สำนักงานศาลปกครอง จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสเปิดทำการแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง, หน้า 59.

²³ ศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อม, (2554), สำนักงานศาลปกครอง จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสเปิดทำการแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง, หน้า 63.

²⁴ ศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อม, (2554) สำนักงานศาลปกครอง จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสเปิดทำการแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง, หน้า 65.

และองค์กรตุลาการที่ตรวจสอบคดีสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในทางปกครองคือศาลปกครอง ซึ่งเป็นหลักสำคัญเกี่ยวกับความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องมีความสามารถในการใช้สิทธิทางศาล โดยอาจไม่จำเป็นต้องเป็นนิติบุคคลก็ได้ เพียงแต่ต้องแสดงให้เห็นถึงความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดี อันเป็นส่วนได้เสียที่เกิดขึ้นแน่นอนและเกี่ยวเนื่องกับประเด็นแห่งคดี โดยศาลปกครองจะพิจารณาถึงความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในลักษณะกว้าง กล่าวคือ ความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทางทรัพย์สิน ทางจิตใจ และความเป็นผู้มีส่วนได้เสียอาจไม่จำเป็นต้องเป็นการเฉพาะตัว อาจเป็นส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองชุมชน หรือประโยชน์สาธารณะก็ได้²⁵

4. แนวคิด ทฤษฎี การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง

4.1 การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง

ศาลปกครองของไทยเปิดทำการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 เป็นไปตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีเจตนารมณ์ให้คดีพิพาททางปกครองซึ่งเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองให้ได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาลปกครองเป็นการเฉพาะ คดีพิพาททางปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองดังกล่าวนี้เป็นคดีพิพาทที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายบังคับเหนือเอกชน หรือเป็นคดีพิพาทที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเว้นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือคดีพิพาทที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด เมื่อพิจารณาบทกฎหมายต่างๆ อันเป็นที่มาของอำนาจทางปกครองจะเห็นได้ว่ากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่มีอยู่ประมาณ 600 กว่าฉบับ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมอยู่ 50 กว่าฉบับ บทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมดังกล่าวได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันสิ่งแวดล้อม ทั้งยังได้บัญญัติบทลงโทษกรณีมีการฝ่าฝืนไว้ด้วย ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติที่มีบทลงโทษดังกล่าว ผู้ฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษทางอาญา หากการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายก่อให้เกิดความเสียหายใดๆ ผู้ก่อให้เกิด

²⁵ ศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อม, (2554) สำนักงานศาลปกครอง จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสเปิดทำการแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง, หน้า 66.

ความเสียหายต้องรับผิดชอบทางแพ่งคดีใช้ค่าเสียหายดังกล่าว อย่างไรก็ตามปัญหาสิ่งแวดล้อมส่วนหนึ่งเกิดจากความผิดพลาดบกพร่องของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดข้อพิพาททางปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หากศาลวางบรรทัดฐานในการแก้ไขความผิดพลาดบกพร่องดังกล่าวได้เหมาะสมจะช่วยให้การดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันสิ่งแวดล้อมสัมฤทธิ์ผล ศาลจึงเป็นองค์กรหนึ่งที่มีส่วนสำคัญในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม เมื่อศาลปกครองเป็นกลไกหนึ่งที่มีส่วนช่วยในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ทำให้หน้าที่ตัดสินคดีเมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมาสู่ศาล นับแต่เปิดทำการศาลปกครองจนถึงปัจจุบัน ได้มีพัฒนาการเกี่ยวกับการบริหารจัดการคดีและปรับปรุงวิธีพิจารณาเพื่อให้มีประสิทธิภาพทันต่อการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมมาเป็นลำดับ ซึ่งสามารถแบ่งพัฒนาการดังกล่าวออกเป็น 2 ช่วงเวลา ช่วงแรก ระยะเวลา นับแต่เปิดทำการศาลปกครองจนถึงปี พ.ศ. 2550 ช่วงที่ 2 ระยะเวลา นับแต่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน²⁶

4.1.1 ช่วงเวลานับแต่เปิดทำการศาลปกครองจนถึงปี พ.ศ. 2550

ในช่วงเวลาเริ่มต้นเปิดทำการศาลปกครอง แม้ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองจะมีภารกิจที่ต้องดำเนินการต่างๆ มากมายหลายประการก็ตาม แต่ศาลปกครองก็ให้ความสำคัญกับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยได้จัดให้หัวข้อคดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นหัวข้อหนึ่งในการสัมมนาเตรียมความพร้อมแก่ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นที่ได้รับการคัดเลือกและจะเข้ารับตำแหน่งใหม่ นอกจากนี้สำนักงานศาลปกครองได้กำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นหัวข้อในการอบรมให้ความรู้แก่พนักงานคดีปกครองด้วย สำหรับการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลปกครองให้ความสำคัญกับคดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นอันดับต้นๆ โดยอธิบดีศาลปกครองกลางได้ประกาศจัดตั้งองค์คณะที่มีความเชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองเป็นการเฉพาะ ได้แก่ องค์คณะที่ 16 และองค์คณะที่ 17 โดยให้องค์คณะดังกล่าวรับผิดชอบคดีที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง การควบคุมอาคาร อาคารชุด การจัดสรรที่ดิน เหตุเดือดร้อนรำคาญ การสาธารณสุข ทรัพยากรธรรมชาติ การพลังงานการสาธารณสุขปโภค การคมนาคม และการขนส่ง เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

4.1.2 ช่วงเวลานับแต่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นต้นมา

²⁶ ศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อม, (2554) สำนักงานศาลปกครอง จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสเปิดทำการแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง, หน้า 10-13.

นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกาศใช้ บังคับตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม 2550 เป็นต้นมา ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าวได้กำหนดสิทธิชุมชนไว้ในหมวดที่ 3 ส่วนที่ 12 โดยมาตรา 66 บัญญัติว่า บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน มาตรา 67 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม วรรคสอง บัญญัติว่า การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว มาตรา 67 วรรคสาม บัญญัติว่า สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

ผลจากการให้บังคับบทบัญญัติมาตรา 66 และมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทำให้ภาคเอกชนรวมทั้งชุมชนเกิดการตื่นตัวในการที่จะหวงแหนอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตนจนบางครั้งเกิดการกระทบกระทั่งกันระหว่างเอกชนกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นเหตุให้มีการนำข้อพิพาทขึ้นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง

4.2 อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง

จากแนวความคิดพื้นฐานในกฎหมายมหาชน มองว่ารัฐโดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของคนหมู่มากในสังคมหรือประโยชน์สาธารณะ ในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนสอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ รัฐก็สามารถใช้นิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชนได้ แต่ในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนไม่สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะแล้ว ก็จะต้องให้ประโยชน์สาธารณะอยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัว

ของเอกชน ซึ่งถ้าเอกชนไม่ยินยอมที่จะสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์สาธารณะเช่นว่า ก็จะต้องให้รัฐ โดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจบังคับเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะได้²⁷

การพิจารณาว่าคดีประเภทใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ นั้น จะพิจารณาตามบทบัญญัติตามมาตรา 9 และมาตรา 11 ประกอบมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งจะเห็นได้ว่า คดีสิ่งแวดล้อมทางปกครอง ได้แก่ คดีประเภทหนึ่งใน 8 ประเภทดังต่อไปนี้²⁸

- 1) คดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายสิ่งแวดล้อม
- 2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใดซึ่งหมายถึง การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางกายภาพ (acte physique) หรือการปฏิบัติการ (operation) ของฝ่ายปกครอง (ไม่ใช่นิติกรรมทางปกครอง) โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายสิ่งแวดล้อม และขอให้ศาลสั่งห้ามกระทำการดังกล่าว
- 3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
- 4) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือจากกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
- 5) คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอย่างอื่นตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 6) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม
- 7) คดีที่มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง
- 8) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกฎหมายสิ่งแวดล้อมกำหนดให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

อำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมนั้น ข้อพิพาทจะต้องเป็นการกระทำที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการละเลยต่อหน้าที่ การกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอย่างอื่น หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับ

²⁷ สุภักดีนิ จันทรโณม, (2555), ปัญหาการดำเนินคดีกับหน่วยงานรัฐที่กระทำละเมิดในคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี ภาควิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

²⁸ ประสาท พงษ์สุวรรณ, “เอกสารประกอบการบรรยายวิชาปัญหาการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม”, หน้า 2 -8.

สัญญาทางปกครองซึ่งเป็นลักษณะคดียุติการทั่วไปที่อยู่ในอำนาจพิจารณาตามมาตรา 9 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดียุติการ พ.ศ. 2542 และต้องเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับอื่นๆ ด้วย

4.3 การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง²⁹

การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองนั้น ก็เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาให้ทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณีเป็นไปโดยรวดเร็ว ลดขั้นตอนมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาดังกล่าวเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ สังคม เศรษฐกิจ และสาธารณสุขในวงกว้าง เมื่อมีการนำคดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครอง สมควรให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นไปโดยรวดเร็วทันต่อการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณีได้ทันทั่วถึง ซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุดได้ลงนามในประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้น เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2554 โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

4.3.1 ในส่วนของศาลปกครองสูงสุด ให้จัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองสูงสุด เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาและดำเนินการทั้งปวงในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมภายในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการ ประธานศาลปกครองสูงสุดอาจมอบหมายให้ตุลาการในแผนกคดีสิ่งแวดล้อมพิจารณาพิพากษาคดีอื่นใดตามที่เห็นสมควรด้วยก็ได้ ให้แผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองสูงสุด ประกอบด้วยองค์คณะและตุลาการผู้แถลงคดีที่มีความเชี่ยวชาญคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีจำนวนองค์คณะและตุลาการผู้แถลงคดีตามที่ประธานศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด โดยมีตุลาการหัวหน้าแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบงานของแผนก แผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองสูงสุดจะเริ่มดำเนินการเมื่อใดให้เป็นไปตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินกว่าสามสิบวันนับแต่วันที่ประกาศจัดตั้งแผนกมีผลใช้บังคับ

4.3.2 ในส่วนของศาลปกครองชั้นต้น ให้จัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้นทุกศาล เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาและดำเนินการทั้งปวงในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมภายในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นนั้น กรณีมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการ อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นอาจมอบหมายให้ตุลาการในแผนกคดีสิ่งแวดล้อมพิจารณาพิพากษาคดีอื่นใดตามที่เห็นสมควรด้วยก็ได้ ให้แผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้น

²⁹ ศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อม, (2554) สำนักงานศาลปกครอง จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสเปิดทำการแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง, หน้า 23.

ประกอบด้วยองค์คณะและตุลาการผู้แถลงคดีที่มีความเชี่ยวชาญคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มีจำนวนองค์คณะและตุลาการผู้แถลงคดีตามที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นประกาศกำหนด โดยมีตุลาการหัวหน้าแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้นเป็นผู้รับผิดชอบงานของแผนก แผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้นจะเริ่มดำเนินการเมื่อใดให้เป็นไปตามประกาศของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินกว่าสามสิบวันนับแต่วันที่ประกาศจัดตั้งแผนกมีผลใช้บังคับ

ดังนั้น การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองจึงย่อมเป็นผลให้คู่กรณีในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้รับประโยชน์จากการพิจารณาพิพากษาที่รวดเร็วกว่าเดิมภายใต้มาตรฐานของหลักความถูกต้องและเป็นธรรมเป็นที่ตั้งตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด³⁰

การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง ไม่ว่าจะในศาลปกครองสูงสุดหรือศาลปกครองชั้นต้นจะมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่แตกต่างจากคดีปกครองทั่วไป หากข้อพิพาทในเรื่องใดมีส่วนเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ หรืออาจจะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ สังคม เศรษฐกิจ และสาธารณสุขในวงกว้าง ข้อพิพาทในเรื่องนั้นจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในแผนกคดีสิ่งแวดล้อมที่ได้มีการจัดองค์คณะที่มีความรู้และเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นไว้ เพื่อให้ทันต่อการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณี หรือผลกระทบที่อาจจะเกิดกับสิ่งแวดล้อมได้ในอนาคต

³⁰ ศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อม, (2554), สำนักงานศาลปกครอง จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสเปิดทำการแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง, หน้า 83.

บทที่ 3

การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

1. สิทธิในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

สำหรับประเทศไทยแนวความคิดในเรื่องสิทธิในเรื่องสิ่งแวดล้อมได้ปรากฏชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้บัญญัติรับรองแนวความคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 56³¹ โดยบัญญัติอยู่ในหมวด 3 ในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย สิทธิในสิ่งแวดล้อมจึงเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องให้การรับรองและให้ความคุ้มครอง ดังนั้นเมื่อมีการกระทำใดๆ อันมีลักษณะที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมเสื่อมเสียไปจนส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและคุณภาพชีวิตของชุมชนและปัจเจกบุคคล ชุมชนหรือปัจเจกบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะดำเนินการเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐเข้าดำเนินการยุติการทำลายทรัพยากรธรรมชาติหรือการปล่อยมลพิษนั้น และในกรณีเช่นนี้อาจถือได้ว่าประชาชนหรือปัจเจกบุคคลเป็นผู้เสียหายและถูกโต้แย้งสิทธิแล้ว แม้จะยังไม่ปรากฏความเสียหายอย่างชัดเจน เพราะถือเป็นการละเมิดสิทธิในสิ่งแวดล้อมอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แล้ว หากหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการหรือละเลยล่าช้าจนอาจเกิดความเสียหายบุคคลย่อมมีสิทธิที่จะป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อตนเองโดยการใช้อำนาจทางกฎหมายการฟ้องคดีต่อศาลก็เพื่อที่จะปกป้องสิทธินั้นด้วยตนเอง เพื่อเป็นการป้องกันและยับยั้งความเสียหายนั้นได้ด้วยตนเอง ดังนั้น หากมีการกระทำใดที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว และอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของบุคคลหรือชุมชนนั้นอย่างแน่นอน บุคคลหรือชุมชนนั้นย่อมมีสิทธิปกป้องหรือป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อคุณภาพชีวิตได้ โดยไม่จำเป็นต้องรอให้เกิดความเสียหายก่อนแต่อย่างใดหรือมีสิทธิที่จะกระทำได้แม้ความเสียหายนั้นจะยังไม่ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจน

³¹ มาตรา 56 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

สำหรับกฎหมายที่ให้สิทธิในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยมีอยู่มากมาย ซึ่งขึ้นอยู่กับเรื่องที่เกิดข้อพิพาทว่าเกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับใด โดยผู้ศึกษาได้ยกขึ้นมากล่าวอ้างไว้ 4 กฎหมายหลัก ได้แก่

1.1 สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด และเป็นกฎหมายแม่บท ที่มาของนโยบายแห่งรัฐ สิทธิ เสรีภาพ หน้าที่ของประชาชน ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น หากกฎหมายแม่บทวางหลักเกณฑ์และแนวทางใดไว้แล้ว ย่อมหมายความว่า กฎหมายระดับรองลงมา จะต้องมิขัดแย้งกับบทบัญญัติที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 3 มาตรา 25 ถึงมาตรา 49 ได้บัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยไว้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชน โดยมาตรา 41 บัญญัติว่า บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ 1. ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูล หรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ 2. เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว 3. ฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานรัฐ ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิ ไม่ใช่แต่เฉพาะบุคคลแต่รวมถึงชุมชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการใดที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหาย มีสิทธิที่จะได้ทราบข้อมูล เสนอเรื่องราวร้องทุกข์แก่หน่วยงานนั้น หรือเมื่อได้รับแจ้งผลการพิจารณาแล้วไม่เป็นที่พอใจก็สามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินการแก้ไขหรือรับผิดชอบกับผลกระทบที่เกิดขึ้นได้ และมาตรา 43 บัญญัติว่า บุคคลและชุมชน ในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ ทั้งยังสามารถจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ และเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้น โดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สิทธิบุคคลและชุมชนในการมีส่วนร่วมอนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณี และจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ อีกทั้งยังรองรับสิทธิในการมีส่วนร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่

กฎหมายได้กำหนดไว้ ซึ่งถือเป็นสิ่งสำคัญและมีคุณค่าสำหรับคนในชาติเพื่อให้สังคมอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบเรียบร้อย สืบสานสิ่งที่ตั้งงามให้กับเยาวชนรุ่นหลังต่อไป

1.2 สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

ประเทศไทยได้มีการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมมายาวนาน นับตั้งแต่ได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา ต่อมาในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2534 – 2535 ในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้มีการออกกฎหมายและมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวกับการบริหารงานด้านปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 96 ได้บัญญัติให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษจนเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัยโดยเป็นบทสันนิษฐานให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดชอบไม่ว่าการรั่วไหลนั้นจะเกิดจากความประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม ซึ่งมาตรา 96 ระบุชัดเจนว่าผู้ก่อให้เกิดความเสียหายคือ ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ โดยที่มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้ความหมายของคำว่า “แหล่งกำเนิดมลพิษ” หมายความว่า ชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ สถานที่ประกอบกิจการใดๆ หรือสิ่งอื่นใดที่เป็นแหล่งที่มาของมลพิษ เพราะฉะนั้น แหล่งกำเนิดมลพิษดังกล่าวหากเป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายด้วยการก่อมลพิษขึ้นมาแล้ว ผู้เป็นเจ้าของหรือครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น จะเป็นผู้ได้ชื่อว่าก่อให้เกิดความเสียหายย่อมจะต้องมีความรับผิดชอบ³²

บทบัญญัติตามมาตรา 96 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้ได้รับความเสียหายในการใช้สิทธิฟ้องคดีกรณีที่ได้รับ ความเสียหายต่อคุณภาพชีวิต ซึ่งผู้ได้รับความเสียหายสามารถใช้สิทธิในการฟ้องเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษได้ ตามหลักการถูกโต้แย้งสิทธิตามที่บัญญัติไว้ตามมาตรา 55³³ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

³² สุณีษ์ มัลลิกะมาลย์,(2542), การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, ศูนย์กฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 300.

³³ มาตรา 55 เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของ บุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้

ข้อยกเว้นความรับผิดชอบของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีอยู่ 3 กรณีด้วยกันคือ³⁴

กรณีที่ 1 เป็นเหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม ซึ่งบุคคลดังกล่าวไม่สามารถระวังป้องกันได้
กรณีที่ 2 เป็นกรณีที่เกิดจากคำสั่งของรัฐบาล หรือเจ้าพนักงานของรัฐ เพราะองค์การหรือบุคคลดังกล่าวมีหน้าที่จะต้องดูแลความสงบสุขของประชาชนอยู่แล้ว จึงย่อมจะต้องพิจารณากระทำการด้วยความรอบคอบและคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้น เมื่อได้กระทำการตามคำสั่งแล้ว ผู้กระทำจึงไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น

กรณีที่ 3 การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้เสียหาย หรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น เพราะเหตุว่าเมื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษได้ทำหน้าที่ดีที่สุดในการป้องกันการแพร่กระจายของมลพิษแล้ว แต่ผู้รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อมกลับไม่กระทำตามหน้าที่เป็นเหตุให้เกิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษออกไปแล้วบุคคลดังกล่าวข้างต้นก็ยังได้รับความเสียหายย่อมถือว่าเป็นความผิดของผู้เสียหายเอง เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจึงได้รับยกเว้นไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายดังกล่าว ส่วนในกรณีที่ผู้รับผิดชอบในการป้องกันการรั่วไหลหรือแพร่กระจายมลพิษไม่ได้ทำหน้าที่ของตน ย่อมจะถือว่าเป็นความรับผิดชอบของผู้รับผิดชอบในการป้องกันการรั่วไหลหรือแพร่กระจายโดยตรง เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจึงไม่มีความรับผิดชอบดังกล่าว

ตามข้อยกเว้นความรับผิดชอบของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ กรณีที่ 2 ซึ่งเป็นกรณีที่เกิดจากการที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษได้ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐบาล หรือเจ้าพนักงานของรัฐแล้วก่อให้เกิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษจนเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย ผู้ที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวจึงเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าพนักงานของรัฐให้รับผิดชอบได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามมาตรา 42³⁵ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

³⁴ ไชยศ เหมะรัชตะ, “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 แนวคิดและหลักการใหม่ทางกฎหมาย,” วารสารอัยการ, ปีที่ 16 ฉบับที่ 183, หน้า 22-25.

³⁵ มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มิกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้ โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อันเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในระยะเวลาตามสมควรหรือภายในระยะเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

นอกจากมาตรา 96 แล้วมาตรา 97³⁶ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้กำหนดให้ผู้ใดกระทำหรือละเว้นกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเห็นเหตุทำให้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินเสียหาย หรือสูญหายไป ผู้นั้นมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบ โดยต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่รัฐ ตามมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายไป ซึ่งมาตรา 97 แตกต่างจากมาตรา 96 เนื่องจากมาตรา 97 เฉพาะรัฐที่จะเป็นผู้เสียหาย และมีอำนาจดำเนินคดีเรียกร้องให้ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายเท่านั้น ส่วนเอกชนหรือองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมไม่มีอำนาจฟ้องคดีต่อผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติตามมาตรา 97 นี้ แต่เอกชนหรือองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมสามารถที่จะฟ้องเรียกร้องได้ในกรณีที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้ละเลย หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระทำการอื่นใดที่มิชอบด้วยกฎหมายจนก่อให้เกิดผลเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติได้ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

1.3 สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในความรับผิดชอบทางแพ่ง

ศาลยุติธรรมได้ให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมโดยจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลฎีกาเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2548 เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อม ต่อมาได้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค 1 ถึง ภาค 9 เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมที่ขึ้นสู่ชั้นศาลอุทธรณ์เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2549 เพื่อให้การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างสะดวก รวดเร็ว สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และให้ความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย ศาลยุติธรรมโดยคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมจึงได้ออกประกาศให้จัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลชั้นต้น ได้แก่ศาลแพ่งเป็นแห่งแรกเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมตามคำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม ศาลแพ่งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมจะเปิดทำการตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม 2554 เป็นต้นไป สิ่งที่สังคมจะได้รับการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นที่ศาลชั้นต้น คือ ประชาชนที่ถูกกระทบสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมสามารถยื่นฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมได้ที่ศาลแพ่งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นแผนกคดีชำนาญพิเศษ

โดยคำแนะนำของประธานศาลฎีกากำหนดให้ “คดีสิ่งแวดล้อม” หมายถึง³⁷

1. คดีแพ่งที่การกระทำตามคำฟ้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์อันเนื่องมาจากการทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมของชุมชน หรือระบบนิเวศ

³⁶ มาตรา 97 ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไปนั้น

³⁷ สราวุธ เบญจกุล,(2554),ศาลสิ่งแวดล้อม (Green Bench), แหล่งที่มา <https://www.isranews.org>.

2. คดีแพ่งที่โจทก์มีคำขอให้จำเลยกระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมของชุมชน

3. คดีแพ่งที่โจทก์มีคำขอให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นหรือฟื้นฟูสภาพแวดล้อม หรือเพื่อมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่เสียไป

4. คดีแพ่งที่มีคำขอให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายต่อชีวิต ร่างกายสุขภาพอนามัย หรือสิทธิใด ๆ ของโจทก์ อันเกิดจากมลพิษที่จำเลยเป็นผู้ก่อหรือต้องรับผิดชอบ

การใช้สิทธิทางศาลในคดีแพ่งจะต้องเป็นไปตามหลักการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 55³⁸ ซึ่งว่าด้วยการนำคดีขึ้นสู่ศาลซึ่งมีอยู่ 2 วิธี คือ

1. กรณีมีการโต้แย้งสิทธิและกรณีจะต้องใช้สิทธิทางศาล ซึ่งกรณีจะต้องใช้สิทธิทางศาลนี้ หมายความว่ามิใช่กฎหมายสารบัญญัติสนับสนุนให้ผู้นั้นร้องขอต่อศาลเป็นคดีไม่มีข้อพิพาท เช่น การขอตัดผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้เยาว์ ผู้อนุบาล การขอตัดผู้จัดการมรดก เป็นต้น ถ้าไม่มีกฎหมายสนับสนุนจะมาใช้สิทธิทางศาลไม่ได้³⁹

2. กรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิเป็นคดีมีข้อพิพาท (Contentious Case) หมายถึง กรณีที่บุคคลฝ่ายหนึ่งอ้างสิทธิเหนือบุคคลอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งบุคคลฝ่ายหลังปฏิเสธสิทธิของบุคคลฝ่ายแรก หรือมิฉะนั้นก็กล่าวอ้างสิทธิใหม่ของตนเอง การอ้างสิทธินี้ต้องเป็นสิทธิตามกฎหมายแพ่ง⁴⁰

ในการฟ้องคดีต่อศาลก็จะต้องมีส่วนได้เสียอยู่ในขณะนั้น การมีส่วนได้เสียในอนาคตหรือส่วนได้เสียที่ไม่แน่นอนจึงยังไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดี ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1748/2530 ขณะที่สหภาพแรงงาน โจทก์นำคดีมาฟ้องยังไม่มีสมาชิกของโจทก์คนใดถูกโต้แย้งสิทธิในเรื่องค่าชดเชย โจทก์จึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้จำเลยจ่ายค่าชดเชยล่วงหน้าได้

การฟ้องคดีเพื่อสงวนรักษาสิทธิ ในอนาคตเป็นการใช้สิทธิทางศาลในเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสียในอนาคตซึ่งเป็นที่แน่นอนพอสมควร มีลักษณะเป็นการใช้สิทธิเพื่อเป็นการป้องกันตามความหมายทั่วไป โดยการใช้สิทธิทางศาลในลักษณะนี้เป็นการป้องกันไม่ให้คดีมีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้น โดยการให้ศาลเข้ามาในสถานการณ์ก่อนที่จะมีการพิพาทในอนาคต เช่น กรณีเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์อาจจะได้รับความเสียหายจากอาคารซึ่งตั้งอยู่ในที่ดินข้างเคียงพังลงมาได้ อาจจะร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งหรือมาตรการใดๆ ป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นได้ อย่างไรก็ตามหากส่วนได้เสียในอนาคตนั้น มีลักษณะที่แน่นอนชัดเจนแล้ว อาจทำให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดี

³⁸ มาตรา 55 เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนตนที่มีเขตอำนาจได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้

³⁹ จักรพงษ์ เด็กสกุลไชย, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ภาค 1-ภาค 3) พิมพ์ครั้งที่ 4, สำนักพิมพ์นิติธรรม: 2541, หน้า 7.

⁴⁰ ธาณินทร์ กรีวิชัย, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2518, หน้า 8.

ขึ้นมาก็ได้ โดยแม้ความเสียหายจะยังไม่ปรากฏขึ้นแต่จะต้องปรากฏขึ้นอย่างแน่นอน การปรากฏขึ้นของความเสียหาย เป็นเพียงผลที่ตามมาของการละเมิดสิทธิที่กฎหมายสารบัญญัติได้รับรองได้เท่านั้น จึงไม่ใช่เรื่องส่วนได้เสียในอนาคต แต่ถือได้ว่าการมีส่วนได้เสียเกิดขึ้นและมีอยู่แล้วในปัจจุบัน

1.4 สิทธิการฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

จากบทบัญญัติตามมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นอีกระบบศาลหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน ในมาตรา 197 ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามที่กฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น โดยอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองจะเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ศาลปกครองได้แบ่งเขตอำนาจของศาลปกครองออกเป็น 2 ชั้น ดังนี้

1) ศาลปกครองสูงสุด ซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครและมีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั่วราชอาณาจักร พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 11 กำหนดให้คดีพิพาทดังต่อไปนี้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

2) ศาลปกครองชั้นต้น มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ประกอบด้วย ศาลปกครองกลางและศาลปกครองภูมิภาค ปัจจุบันมีรวมทั้งสิ้น 12 แห่ง โดยการฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นนั้น จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือมีมูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลปกครองชั้นต้นนั้นเป็นสำคัญ ในกรณีที่กำลังฟ้องที่อาจยื่นต่อศาลได้สองศาลหรือหลายศาล ไม่ว่าจะเพราะภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดี หรือสถานที่ที่มูลคดีเกิด หรือมีหลายกรณีพิพาท ถ้ามูลคดีมีความเกี่ยวเนื่องกันผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำฟ้องต่อศาลหนึ่งศาลใดก็ได้ นอกจากนี้ การฟ้องคดีที่มูลคดีมิได้เกิดขึ้นในราชอาณาจักร ถ้าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสัญชาติไทยและไม่มีภูมิลำเนา

อยู่ในราชอาณาจักร ให้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ซึ่งตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้อำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง
เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ
ฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

นอกจากนี้แล้วต้องพิจารณาถึงประเด็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองหรือไม่โดยพิจารณาจากมาตรา 42 ซึ่งในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถอ้างถึงสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้แต่เพียงลำพังฉบับเดียวโดยตรง แต่ผู้ฟ้องคดีต้องอ้างสิทธิที่ได้รับการรับรองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติ

ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 รวมทั้งกฎหมายอื่นๆ มาเป็นฐานที่มาเพื่อสนับสนุนข้ออ้างที่ว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการใดๆ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจเดือดร้อนเสียหายเพื่อประกอบคำฟ้องด้วย

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 มาตรา 42 และมาตรา 72 ประกอบกันแล้วการใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง โดยการฟ้องคดีจะต้องเป็นไปเพื่อการขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับที่ระบุไว้ในมาตรา 72 จึงอาจจะสรุปเงื่อนไขในเรื่องสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง ดังนี้

1. ต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ และ
2. ความเดือดร้อนเสียหายต้องเกิดจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ
3. ข้อโต้แย้งนั้นจะต้องอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และ
4. การบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้ง ต้องมีคำสั่งตามที่กำหนดในมาตรา 72
5. ได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเบื้องต้นไว้โดยเฉพาะแล้ว

อย่างไรก็ตาม มาตรา 42 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้ที่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ สามารถตีความตามตัวอักษรได้ชัดเจนว่าแม้ขณะนั้นยังไม่เกิดความเดือดร้อนเสียหาย แต่หากจะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอนในอนาคตโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ก็สามารถนำคดีมาสู่ศาลปกครองได้ หากปรากฏว่าครบเงื่อนไขในเรื่องสิทธิในการฟ้องคดีทั้ง 5 ประการดังกล่าวข้างต้น

2. ประเภทคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ผู้ฟ้องคดีจะใช้สิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง อาจแบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ 4 ประเภท ดังนี้⁴¹

⁴¹ อังคณา เสาธงทอง, สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 14.

2.1 คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

2.3 คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

2.4 คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

3. การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น จะต้องเป็นไปตามอำนาจการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองที่กำหนดไว้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และต้องเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลสุขภาพของมนุษย์ และการจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องและคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด ซึ่งจำแนกออกเป็น 4 ประเภทใหญ่ๆ ดังนี้

3.1 การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำการโดยไม่มีอำนาจ นอกเหนืออำนาจ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ ซึ่งอาจแบ่งพิจารณาได้ 3 ประเภท คือ

3.1.1 คดีพิพาทอันเกิดจากการออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 และ नियามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ให้ความหมายของ “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ การฟ้องคดีกรณีมีข้อพิพาทอันเกิดจากการออกกฎของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วส่งผลกระทบหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม องค์กรเอกชนหรือประชาชนมีสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนกฎดังกล่าวได้ ตัวอย่างเช่น

กรณีสมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อนและสมาคมองค์การพิทักษ์รัฐธรรมนูญไทย ฟ้องขอให้เพิกถอนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าระเบียบดังกล่าวไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียเข้าร่วมในการให้ความคิดเห็นหรือแนะนำขัดต่อกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.27/2553)

กรณีชาวบ้านบริเวณเกาะเสม็ดฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เกาะเสม็ดเป็นอุทยานแห่งชาติครอบคลุมที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยเก้าคนครอบครอง โดยไม่ได้สำรวจบ้านเรือนหรือชุมชนบ้านเกาะเสม็ดที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมากและอาศัยอยู่ก่อนมีการประกาศให้เป็นอุทยานแห่งชาติ นอกจากนี้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งเจ็ดยังอาศัยอำนาจตามกฎหมายเข้าบริหารจัดการที่ดินบนเกาะเสม็ด โดยร่วมกันจัดให้มีการสัมปทานหรือให้สิทธิการเช่าที่ดินแก่นายทุนเพื่อสร้างโรงแรมและรีสอร์ทจำนวนมากโดยไม่มีการควบคุม มีการปล่อยน้ำเสียลงสู่ลำรางสาธารณะและทะเล ทำให้ระบบนิเวศน์ทรัพยากรธรรมชาติของเกาะเสม็ดได้รับความเสียหาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.7/2554)

จากกรณีการที่สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อนและสมาคมองค์การพิทักษ์รัฐธรรมนูญไทย เห็นว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระในโครงการหรือกิจกรรม ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียเข้าร่วมในการให้ความคิดเห็นหรือแนะนำขัดต่อกฎหมาย และกรณีชาวบ้านบริเวณเกาะเสม็ดฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เกาะเสม็ดเป็นอุทยานแห่งชาติ เนื่องจากได้รับความเดือดร้อนจากการที่นายทุนก่อสร้างโรงแรมและรีสอร์ทโดยไม่มีการควบคุม ทำให้ระบบนิเวศน์ทรัพยากรธรรมชาติของเกาะเสม็ดได้รับความเสียหาย ทั้งสองกรณีได้นำข้อพิพาทดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนระเบียบและพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งตามค่านियามในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ

ทางปกครอง พ.ศ. 2539 และมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ “กฎ” หมายถึง พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปมีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ดังนั้นระเบียบและพระราชกฤษฎีกาที่พิพาทข้างต้นจึงมีลักษณะเป็นกฎตามคำนิยามดังกล่าว

3.1.2 คดีพิพาทอันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตามมาตรา 5 ได้ให้ความหมายของ “คำสั่งทางปกครอง” หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวร เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ การฟ้องคดี กรณีมีข้อพิพาทอันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น หากผู้เสียหายหรือผู้ที่อาจเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งทางปกครอง หรือคู่กรณีที่ได้รับผลกระทบอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองเองมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาล เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ เพื่อป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมหรือต่อผู้เสียหายเองได้ ตัวอย่างเช่น

กรณีประชาชนในเขตพื้นที่ฟ้องเพิกถอนใบอนุญาตโรงไฟฟ้าหนองแขง จังหวัดสระบุรีจากการที่คณะกรรมการกิจการพลังงานออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างโรงไฟฟ้าดังกล่าว อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนโดยรอบบริเวณพื้นที่สร้างไฟฟ้า ตลอดจนทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในพื้นที่ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 126/2556)

กรณีชาวบ้านดงมะไฟ จังหวัดหนองบัวลำภูฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตให้ใช้ป่าสงวนท่าเหมืองแร่หิน ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบแปดคนเป็นราษฎร ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าเก่ากลอยและป่าากลาง ได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง 3 ออกใบอนุญาตให้นาย ธ. เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว โดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลและมีส่วนร่วมการพิจารณาโครงการผลกระทบต่อประชาชนในชุมชน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ คส.48/2557)

จากกรณีที่ประชาชนในเขตพื้นที่โรงไฟฟ้าหนองแขง จ.สระบุรี และกรณีชาวบ้านดงมะไฟ จังหวัดหนองบัวลำภู ได้รับความเดือดร้อนจากการที่หน่วยงานของรัฐได้ออกใบอนุญาตให้เอกชนเข้าดำเนินการที่อาจส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิต และอาจเกิดผลเสียต่อทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดลอม ซึ่งใบอนุญาตดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามนิยาม “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

3.1.3 คดีพิพาทอันเกิดจากการกระทำอื่นใด

อันเป็นการกระทำที่มีได้มุ่งผลให้มีการเคลื่อนไหวในนิติสัมพันธ์ แต่เป็นการกระทำที่มุ่งผลในทางข้อเท็จจริง เพื่อให้ภารกิจทางปกครองบรรลุผล ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็น “การกระทำอื่น” ของฝ่ายปกครอง ได้แก่ การปฏิบัติการทางปกครอง คือการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วยการใช้แรงทางกายภาพ เช่น เจ้าหน้าที่รัฐใช้รถยนต์ที่จอดบริเวณห้ามจอดหรือถนนที่ก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคาร โดยผิดกฎหมาย เป็นต้น ทั้งนี้หากการกระทำดังกล่าวที่ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการไปไม่ชอบด้วยกฎหมาย การแก้ไขเยียวยาความเสียหายของการกระทำอื่นจึงมีลักษณะที่ “เปิดกว้าง” กว่าทำให้ผลทางกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง เป็นการกระทำที่เกิดขึ้นแล้วในความเป็นจริง ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งโดยการกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการที่ไม่ได้กระทำโดยถูกต้องนั้นให้ถูกต้อง หรือปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องปฏิบัติภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยคำนึงถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ความเสียหายที่เอกชนได้รับและประโยชน์สาธารณะประกอบกัน การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดลอมและทรัพยากรธรรมชาติในกรณีเกี่ยวกับการกระทำอื่นใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจเป็นการกระทำหรือการละเว้นการกระทำแต่ต้องเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ นอกเหนืออำนาจหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ แล้วส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดลอม และประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงเกิดความเสียหายทั้งต่อร่างกาย อนามัย สุขภาพ ต่อการดำเนินชีวิตโดยปกติ ตัวอย่างเช่น

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นเจ้าของที่ดินบริเวณหาดทรายทอง ตำบลห้วยโป่ง อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่อธิบดีกรมเจ้าท่าออกใบอนุญาตให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยดำเนินการถมทะเลก่อสร้างท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะที่ 2 และระยะที่ 3 เป็นเหตุให้ที่ดินบริเวณหาดทรายทองถูกน้ำทะเลกัดเซาะพังทลาย และท่าเรือดังกล่าวบดบังทัศนียภาพบริเวณหน้าที่ดินติดชายทะเลของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ ทำให้เสียโอกาสที่จะใช้ประโยชน์

ในเชิงพาณิชย์ จึงฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
ทำการถมทะเลตามโครงการดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.21/2555)

กรณีข้อพิพาทดังกล่าวเกิดจากการที่อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์
นาวิออกใบอนุญาตให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยดำเนินการถมทะเล เพื่อก่อสร้าง
โครงการท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะที่ 2 ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการใช้ดุลพินิจในการออก
ใบอนุญาตดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่มีการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไม่มีมาตรการที่
แน่ชัดในการป้องกันแก้ไขปัญหาการกัดเซาะและทับถมชายหาดฯ การที่อธิบดีกรมเจ้าท่าใช้ดุลพินิจ
ในการพิจารณาออกคำสั่งโดยไม่มีการพิจารณาให้รอบด้านถือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ จึงเป็น
คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา
คดีปกครอง พ.ศ. 2542

**3.2 การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย
กำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร**

การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นการฟ้องคดีที่เกิดขึ้นจากการที่ฝ่ายปกครองละเลย
ต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร โดยหน้าที่ดังกล่าวอาจเป็นหน้าที่ในการออกคำสั่ง
ทางปกครอง หรือการกระทำในรูปของปฏิบัติการทางปกครอง ซึ่งมีสาระสำคัญที่ต้องพิจารณา
3 ประการ ดังนี้⁴²

3.2.1 ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

กรณีที่จะเป็นการละเลยต่อหน้าที่หรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร
ตามมาตรา 9 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น
เงื่อนไขประการแรกจะต้องเป็นกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของ
รัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ ส่วนการที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัตินั้น
อาจจะกำหนดในลักษณะที่เป็นการทั่วไป หรืออาจจะกำหนดในลักษณะที่เป็นการเฉพาะเรื่องก็ได้
การกำหนดที่มีลักษณะเป็นการทั่วไป เช่น ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50
กำหนดให้ เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ (1) รักษาความสงบเรียบร้อย
ของประชาชน (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ (3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน
และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ฯลฯ
ในกรณีดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่โดยทั่วไป โดยให้เทศบาลตำบลมีหน้าที่ตามที่กำหนด

⁴² บรรเจิด สิงคะเนติ, “คดีปกครองตามมาตรา 9 (2) และ (3) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542” เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครอง ระดับกลาง, ธันวาคม 2543, หน้า 5-17.

ไว้ภายในเขตเทศบาลตำบลนั้น สำหรับกรณีที่ถูกหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ ได้แก่ กรณีที่ถูกหมายได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เมื่อเข้าองค์ประกอบของกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 19 บัญญัติให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ เป็นต้น

3.2.2 ฝ่ายปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

เมื่อฝ่ายปกครองมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามที่ถูกหมายกำหนดแต่ละด้วย เหตุผลประการใดก็ตาม ฝ่ายปกครองมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่ถูกหมายกำหนด ซึ่งตามมาตรา 9 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดกรณีที่มีได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายไว้ 2 กรณี คือ กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ “ละเลย” ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือ กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว “ล่าช้าเกินสมควร” ข้อแตกต่างมีสาระสำคัญอยู่ที่การได้เริ่มดำเนินการตามที่กำหนดไว้หรือไม่ หากไม่ได้ดำเนินการใดๆ กรณีดังกล่าวย่อมเข้าลักษณะเป็นการละเลยต่อหน้าที่ แต่หากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการแล้ว แต่การดำเนินการนั้นยังไม่แล้วเสร็จไม่ว่าจะด้วยเหตุผลประการใด จนล่วงเลยระยะเวลาอันสมควร กรณีดังกล่าวย่อมมีลักษณะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

3.2.3 ฝ่ายปกครองละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรนั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี

สาระสำคัญของการใช้สิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 9 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะต้องเป็นกรณีที่มีการละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรดังกล่าวนี้ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ฟ้อง เพราะมีการละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรมากมายที่มีได้ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง

กล่าวโดยสรุป บุคคลจะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองในกรณีนี้ได้จะต้องพิจารณาจากเกณฑ์ 2 ประการ คือ⁴³

ประการแรก กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายบัญญัติ และ

ประการที่สอง กฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติดังกล่าว ต้องเป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิหรือประโยชน์ของปัจเจกบุคคลด้วย มิใช่เป็นแต่เพียงกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมเท่านั้น

⁴³ บรรเจิด สิงคะเนติ, (2556), หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, หน้า 274.

หากผู้ใดได้รับผลกระทบอันเกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือปฏิบัติหน้าที่แล้วแต่การดำเนินการเป็นไปอย่างล่าช้าจนก่อให้เกิดความเสียหาย หรือกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติจนเกิดมลพิษตามมา ส่งผลต่อการดำเนินชีวิตอย่างปกติสุข ผู้เดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำนั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดได้ ตัวอย่างเช่น

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งแปดสิบเอ็ดคนฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากระบบการผลิตกระแสไฟฟ้าของโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วมวังน้อยของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ทำให้ผลสัมฤทธิ์ของผู้ฟ้องคดีไม่เติบโต และร่วงหล่นก่อนการเก็บเกี่ยวจนกระทั่งตายในที่สุด โดยมีสาเหตุเกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ไม่ควบคุมดูแลวัสดุกัมมันตรังสีจนเป็นเหตุให้มีการแพร่กระจายของสารพิษดังกล่าว จึงฟ้องคดีต่อศาลขอให้องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพและกรมควบคุมมลพิษดำเนินการควบคุม ดูแล ระบบการเดินรถของเอกชนให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัยและไร้มลพิษ ขอให้ร่วมกันหรือแทนกันชดเชยค่าเสียหายร่วมกันปรับปรุงแก้ไขพื้นที่ฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนสู่ธรรมชาติดั้งเดิม และให้มีมาตรการแก้ไขระบบการแพร่กระจายมลพิษสู่บรรยากาศในกระบวนการผลิตไฟฟ้า (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 441/2551)

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสองคนได้รับผลกระทบจากการรั่วไหลของสารกัมมันตรังสี โคบอลต์ - 60 ที่เป็นวัสดุให้รังสีแกมมาที่อยู่ในรูปของเครื่องฉายรังสีที่ถูกเก็บไว้บริเวณลานจอดรถเก่าของบริษัท ก. ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสองรายได้รับผลกระทบจากกัมมันตรังสี โดยมีสาเหตุเกิดจากการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่ในการออกระเบียบ ข้อบังคับ วางมาตรการ และปฏิบัติการเพื่อควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์จากพลังงานปรมาณู การเก็บรักษาวัสดุกัมมันตรังสี และการจัดการกากกัมมันตรังสีก่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ใช้และประชาชน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 415/2550)

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งแปดสิบเอ็ดคนฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากระบบการผลิตกระแสไฟฟ้าของโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วมวังน้อย และกรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสองคนได้รับผลกระทบจากการรั่วไหลของสารกัมมันตรังสีที่อยู่ในรูปของเครื่องฉายรังสีที่ถูกเก็บไว้บริเวณลานจอดรถเก่าของบริษัท ก. ทั้งสองกรณีเป็นข้อพิพาทที่เกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ไม่ควบคุมดูแลหรือไม่ดำเนินการวางมาตรการต่างๆ ที่เป็นการควบคุมการดำเนินการของเอกชน จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

จนเป็นเหตุให้มีการแพร่กระจายของสารพิษ ทำให้ผู้ฟุ้งคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย และ
ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย

3.3 การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง

การกระทำละเมิดทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่ง
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีขอบเขตค่อนข้างจำกัด
ทั้งนี้ โดยให้ความหมายเฉพาะการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองอันเกิด
จากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่
ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรเท่านั้น ซึ่งอาจ
แบ่งประเภทของคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

3.3.1 คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือ จากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้อง ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

โดยที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในรัฐเสรีประชาธิปไตยว่าเมื่อเจ้าหน้าที่
ทำละเมิดต่อบุคคลอื่น หน่วยงานของรัฐและหรือเจ้าหน้าที่จำเป็นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน
เพื่อให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่ฐานเดิมของตน และหากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ปฏิเสธ
ความรับผิดดังกล่าว ผู้เสียหายก็ย่อมมีสิทธิที่ฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่
ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้ เช่น กรณีเทศบาลนครเชียงใหม่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตาม
โครงการพิพาทด้วยการถมที่ดิน ดอกเสาเข็ม สร้างเขื่อนและสร้างทาง เพื่อให้ประชาชนใช้เป็นสถานที่
ออกกำลังกายและพักผ่อน ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการจัดระบบบริการสาธารณะ
กำหนดขอบเขตพื้นที่โครงการฯ ดังกล่าวดังนั้น เมื่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น จึงเป็นคดีพิพาท
เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย⁴⁴

3.3.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง อันเกิดจากการ ใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

สำหรับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น
อาจกล่าวได้ว่า หมายถึงความรับผิดทั้งหลาย ซึ่งมีไม่ความรับผิดอันเกิดจากการกระทำละเมิด
ทางปกครอง และมีไม่ความรับผิดอันเกิดจากสัญญาทางปกครอง หากความรับผิดดังกล่าวเกิดจาก

⁴⁴ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 24/2545.

การใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร จึงอาจสรุปสาระสำคัญของความรับผิดอย่างอื่นได้ ดังนี้⁴⁵

- 1) การกระทำนั้นจะต้องเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่
- 2) การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวต้องเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร
- 3) จากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายหรือก่อให้เกิดความรับผิดขึ้น
- 4) ความรับผิดดังกล่าวจะต้องมิใช่ความรับผิดอันเกิดจากการกระทำละเมิดทางปกครองและมิใช่ความรับผิดอันเกิดจากสัญญาทางปกครอง

การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหากก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ภาคเอกชนหรืออาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วยแล้ว ผู้ได้รับผลกระทบนั้น ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นชดเชยค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย โดยผู้เสียหายต้องระบุถึงความเสียหายอย่างแน่นอนและชัดเจน หากเป็นความเสียหายที่อาจจะเกิดในอนาคตก็จะต้องเป็นความเสียหายโดยตรงจากผลของการกระทำนั้น ตัวอย่างการฟ้องคดีนี้ได้แก่

กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี และอธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ก่อสร้างเขื่อนและคลื่นบริเวณปากคลองสะกอม จังหวัดสงขลา จำนวน 6 ตัว เพื่อไม่ให้ตะกอนทับถมบริเวณร่องน้ำปากคลองสะกอม ผู้ฟ้องคดีทั้งสามและชาวบ้านบริเวณดังกล่าวได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดโดยการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นจึงไม่อาจทำการประมงและใช้ประโยชน์จากชายหาดดังกล่าวได้ดังเดิม โดยส่งผลให้ระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อมบริเวณชายหาดสะกอมถูกทำลาย เป็นเหตุให้ปริมาณสัตว์น้ำมีปริมาณน้อยลง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองฟื้นฟูเยียวยาชายหาดและสภาพแวดล้อมบริเวณชายหาด และร่วมกันชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม เนื่องจากขาดรายได้และขาดประโยชน์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 630/2551)

จากกรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสามและชาวบ้านได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการก่อสร้างเขื่อนและคลื่นบริเวณปากคลองสะกอม จังหวัดสงขลา ซึ่งส่งผลให้ระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อมบริเวณหาดสะกอมถูกทำลายทำให้ปริมาณสัตว์น้ำลดลง จึงไม่อาจทำการประมงและใช้ประโยชน์จาก

⁴⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ, (2556), หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, หน้า 282.

ชายหาดดังกล่าวได้ดั้งเดิม ซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านในบริเวณที่พิพาทได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ไม่สามารถดำรงชีพได้อย่างปกติ เนื่องจากขาดรายได้และขาดประโยชน์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองฟื้นฟูเยียวยาชายหาดและสภาพแวดล้อมบริเวณชายหาด และร่วมกันชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ซึ่งการกระทำละเมิดที่จะนำมาฟ้องต่อศาลปกครองนั้น ต้องเป็นข้อพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย โดยในคดีนี้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี และอธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี ได้ก่อสร้างเขื่อนและคลื่นบริเวณปากคลองสะกอม จังหวัดสงขลา เพื่อไม่ให้ตะกอนทับถมบริเวณร่องน้ำปากคลองสะกอม เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ให้ต้องปฏิบัติ จึงเป็นข้อพิพาทที่เกิดจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

3.4 คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งการกระทำของฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง เป็นการกระทำโดยอาศัยความสมัครใจของกลุ่มสัญญา ลักษณะข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ได้แก่ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการตีความตามสัญญา การแก้ไขเพิ่มเติมสัญญา การเลิกสัญญา รวมตลอดทั้งการเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติผิดสัญญา

โดยที่การให้ความหมายของคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นเพียงการให้ความหมายไว้อย่างไม่ครอบคลุม ซึ่งต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 112/2544 ได้กำหนดลักษณะของสัญญาทางปกครองไว้ ดังนี้

3.4.1 คู่สัญญา อย่างน้อยฝ่ายต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบให้กระทำการแทนรัฐ

3.4.2 วัตถุประสงค์แห่งสัญญา นั้นต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

- 1) สัญญาสัมปทาน
- 2) สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ
- 3) สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค
- 4) สัญญาที่แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ
- 5) สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้

คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง

3.4.3 สัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญา ซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ

ทั้งนี้เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง ซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล ดังนั้น หากสัญญาใดคู่สัญญาได้กระทำด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคและมีได้มีลักษณะเช่นนี้กล่าวมาแล้วข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง

กรณีข้อพิพาทสัญญาทางปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ นั้น เป็นคดีที่เกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐได้ตกลงทำสัญญากับคู่กรณีฝ่ายหนึ่ง และได้มีการดำเนินการหรือจัดทำโครงการต่างๆ ไปแล้วส่งผลกระทบต่อทำให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งการฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้เสียหายหรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรง และผู้เสียหายสามารถเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานหรือเจ้าของโครงการนั้นได้ ตัวอย่างเช่น

กรณีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทำสัญญาว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยบริเวณพื้นที่ตำบลราชาเทวะ โดยผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านได้รับความเดือดร้อนจากกลิ่นเหม็นของขยะจากการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5) ทำสัญญาว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6) ดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอย โดยใช้ที่ดินที่ตำบลราชาเทวะเป็นที่ฝังกลบ ซึ่งมีการทิ้งและฝังกลบขยะมูลฝอยเป็นจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในบริเวณดังกล่าว จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) นายอำเภอบางพลี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) นายกองค้การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) สาธารณสุขจังหวัดสมุทรปราการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดโดยให้ย้ายที่ฝังกลบขยะมูลฝอยออกไปจากพื้นที่ดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การกำจัดขยะมูลฝอยถือเป็นบริการสาธารณะที่หน่วยงานทางปกครองต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ การที่หน่วยงานทางปกครองทำสัญญาจ้างเอกชนกำจัดขยะมูลฝอยถือเป็นการมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะด้านกำจัดขยะมูลฝอยแทนหน่วยงานทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.79/2547)

กรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทำสัญญาว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. เพื่อดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอย เป็นการทำสัญญาระหว่างฝ่ายปกครองกับฝ่ายเอกชน และมีวัตถุประสงค์แห่งสัญญานั้นเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล ถือเป็นลักษณะของสัญญาทางปกครองตามคำนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

4. เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การที่ศาลปกครองจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้นั้น จะต้องปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ ซึ่งมีข้อพิจารณาที่สำคัญดังนี้

4.1 ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ในเบื้องต้นการจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลโดยทั่วไปนั้น คงจะต้องพิจารณาจากการเป็นผู้เสียหาย ทั้งนี้ การศึกษาถึงผู้เสียหายในคดีปกครองย่อมมีความสำคัญ เพราะบุคคลผู้ที่จะมีสิทธิในการฟ้องคดีได้นั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล เพราะหากปราศจากความสัมพันธ์ในลักษณะใดลักษณะหนึ่งแล้ว ก็เท่ากับว่าบุคคลใดก็ตามสามารถนำคดีมาฟ้องได้ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นก็จะขัดกับหลักการทำหน้าที่ขององค์กรตุลาการที่จะต้องเป็นองค์กรชี้ขาดเฉพาะกรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้น⁴⁶

เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองนั้น ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ทั้งนี้อาจจำแนกผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้เป็น 3 ประเภท กล่าวคือ

4.1.1 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ตามมาตรา 43⁴⁷ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจเสนอเรื่องต่อศาลปกครอง เมื่อเห็นว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาโดยไม่ชักช้า ในการเสนอเรื่องดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินมีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ในการฟ้องคดีและดำเนินคดี ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้ดำเนินการแทน

⁴⁶ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, “ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท”, อ้างใน รวบรวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3:กฎหมายปกครอง ภาควิชาบัญญัติและกฎหมายอื่นๆ, จัดพิมพ์โดย สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 30.

⁴⁷ มาตรา 43 ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ ในการเสนอความเห็นดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42

ก็ได้ตามข้อ 28⁴⁸ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2543

4.1.2 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ถือเป็นอีกองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ทำหน้าที่รับรองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญและสิทธิ มนุษยชนในประเทศไทย มีอำนาจหน้าที่ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่ เห็นชอบด้วยตามที่มีผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิ มนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย รวมทั้งมีการกระทำที่ขัดต่อ สิทธิมนุษยชนและเป็นการขัดต่อกฎหมาย นอกจากนี้ยังสามารถดำเนินคดีในศาลแทนประชาชนผู้ ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้โดยมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ และรายงาน การกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือที่ไม่เป็นไปตามพันธกรณี ระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีและเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อ บุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำการหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการต่อไป เพื่อเป็นช่องทาง ในการให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนเพิ่มขึ้นอีกทางหนึ่ง

4.1.3 ผู้เสียหายในคดีปกครอง

ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจ หลีกเลี้ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การฟ้องคดีปกครองนั้น ผู้เสียหายใน คดีปกครองต้องมีความสามารถตามกฎหมายในการดำเนินการ ในกรณีที่บุคคลผู้ใดมีความสามารถ จะดำเนินคดีได้ก็ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วย ความสามารถของบุคคล ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการอนุญาตหรือต้องได้รับความยินยอม ก่อนให้แนบหนังสืออนุญาตหรือหนังสือแสดงความยินยอมมาพร้อมกับคำฟ้อง มีข้อยกเว้นสำหรับ ผู้เยาว์ที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี ซึ่งศาลอาจอนุญาตให้ฟ้องคดีได้ด้วยตนเอง หากศาลเห็นสมควร แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลต้องแจ้งให้ผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้เยาว์ดังกล่าวทราบ และศาลอาจ มีคำสั่งให้ผู้แทนโดยชอบธรรมนั้น หรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องให้ข้อเท็จจริงต่อศาลเพื่อประกอบการ

⁴⁸ ข้อ 28 การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต่อศาล ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภาเห็นว่ากฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 43 ให้ทำเป็นคำฟ้องมีรายการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 55

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการ แผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้ฟ้องคดีปกครองและดำเนินคดีปกครองแทนก็ได้

พิจารณาได้ ตามข้อ 26⁴⁹ และข้อ 27⁵⁰ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาถึงการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายที่สำคัญ อาจแยกผู้มีส่วนได้เสียออกเป็น 2 ประเภท คือ ผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง และผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้⁵¹

1) ผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง

เนื่องจากบทบัญญัติตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้วางหลักเกณฑ์ การเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างไว้ว่า “เป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย” หรือ “อาจเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้” จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ากฎหมายได้กำหนดขอบเขตของการฟ้องคดีไว้กว้าง โดยสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่ถูกกระทบกระเทือน หรือผู้ฟ้องคดีเพียงแต่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ จากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ก็ถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียเพียงพอที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้แล้ว โดยไม่ต้องรอให้ตนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นก่อน ทั้งนี้ สิทธิที่ถูกกระทบกระเทือนนั้น ได้แก่ สิทธิที่จะดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีได้รับเหตุเดือดร้อนรำคาญ จากกลิ่นเหม็นหรือเสียงดัง ในบริเวณใกล้ที่พักอาศัยทำให้ไม่อาจดำรงชีพได้อย่างปกติสุขก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

อย่างไรก็ดี การพิจารณาถึงการเป็นผู้เสียหายอย่างกว้างก็มีข้อจำกัดบางประการ เช่น ถ้าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนร่วม หรือรู้เห็นเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และก่อให้เกิดความเสียหายนั้นด้วยจะถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้เสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

⁴⁹ ข้อ 26 บุคคลผู้ไร้ความสามารถจะฟ้องคดีปกครองได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยความสามารถ

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการอนุญาตหรือต้องได้รับความยินยอมก่อน ให้แนบหนังสืออนุญาตหรือหนังสือแสดงความยินยอมมาพร้อมคำฟ้องด้วย

⁵⁰ ข้อ 27 ในกรณีที่ผู้เยาว์ซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองด้วยตนเอง ถ้าศาลเห็นสมควรจะอนุญาตให้ฟ้องคดีปกครองด้วยตนเองก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลแจ้งให้ผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้เยาว์ดังกล่าวทราบ และศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้แทนโดยชอบธรรมนั้นหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องให้ข้อเท็จจริงต่อศาลเพื่อประกอบการพิจารณาได้

⁵¹ อังคณา เศาธงทอง, สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง, (วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 22.

กล่าวได้ว่า หลักสำคัญการพิจารณาการเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างนั้น คือ การให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่เคร่งครัดว่าจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ผู้ฟ้องคดีเพียงแสดงให้ศาลเห็นว่าอาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และกรณีพิพาทเป็นคดีที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เท่านั้น⁵²

หลักเกณฑ์ในการฟ้องคดีกรณีที่จะเกิดความเดือดร้อนเสียหายอย่างแน่นอนในอนาคตตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นหลักการที่ควรจะมีบัญญัติรับรองในคดีสิ่งแวดล้อม เนื่องจากหากเกิดกรณีเอกชนทำให้เกิดการรั่วไหลของสารพิษ แม้จะยังไม่เกิดความเสียหายอย่างชัดเจนต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนแต่ความเสียหายนั้นย่อมต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอนในอนาคตแล้ว ก็สามารถที่จะนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลได้ เพื่อจะแก้ปัญหาในเรื่องความเสียหายเป็นพิเศษ หรือเรื่องความเสียหายในอนาคตอันเป็นลักษณะพิเศษของคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้

2) ผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ

เป็นหลักการที่ว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องถูกโต้แย้งสิทธิ โดยการกระทำละเมิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น การจะพิจารณาว่าผู้เสียหายจะต้องฟ้องคดีต่อศาลใด จำเป็นจะต้องดูการกระทำที่เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าหรือไม่ กล่าวคือ จะต้องพิจารณาตามบทบัญญัติมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ซึ่งเรียกว่า “คดีละเมิดทางปกครอง” รวมทั้งผู้ที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ด้วย อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีก็ยังคงใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง เป็นฐานในการฟ้องคดีเช่นเดียวกับการกำหนดการฟ้องคดีของผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างและผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ

การพิจารณาถึงความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองนั้น นอกจากการพิจารณาหลักเกณฑ์ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ยังต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งข้อ 3⁵³ ของคำแนะนำดังกล่าว กำหนดให้การพิจารณาถึงความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน

⁵² อังคณา เสาธงทอง, สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง, (วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 23.

⁵³ ข้อ 3 แห่งคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กำหนดว่า “ผู้เสียหายเพียงแต่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จากการ

หรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลนั้น ควรพิจารณาในความหมายกว้าง โดยคำนึงถึงสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์การเอกชน สมาคม นิติบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อม รวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่นด้วย⁵⁴

แม้มาตรา 42 จะบัญญัติรับรองสิทธิในการฟ้องคดีของผู้ที่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ จะมีลักษณะรับรองและคุ้มครองความเสียหายที่อาจจะได้รับในอนาคต แต่ยังคงจำกัดความเดือดร้อนหรือเสียหายอยู่แต่เฉพาะต้องเกิดจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น หากเป็นการกระทำโดยเอกชนแล้ว แม้จะเป็นที่แน่นอนว่าจะต้องได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในอนาคตโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ผู้ที่จะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในอนาคตจากการกระทำของเอกชนก็ไม่อาจจะใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแต่อย่างใด ดังนี้ แม้เอกชนจะกระทำการใดที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างแน่นอนหากกรณีนั้นไม่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการดูแลรักษาการณตามกฎหมายหรือมีหน้าที่ในการป้องกันความเสียหายนั้นแล้ว จึงไม่มีกรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรืองดเว้นการกระทำตามกฎหมายฉบับใดที่จะก่อให้เกิดความเสียหายได้ จึงไม่อาจจะนำความเดือดร้อนเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการที่สิ่งแวดล้อมถูกทำลายนั้นฟ้องต่อศาลปกครอง

(1) กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนี้

กรณีกลุ่มศรัทธาวัดเขื่อนฟองกรมศิลปากรที่มีคำสั่งอนุญาตให้เทศบาลนครนครปฐมก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลเป็นเหตุให้เกิดผลกระทบต่อพระปฐมเจดีย์จึงทำให้ทัศนวิสัยเสียหาย โดยผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่กรมศิลปากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) มีคำสั่งอนุญาตให้เทศบาลนครนครปฐม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลนครนครปฐมหลังใหม่ บนพื้นที่พระราชวังปฐมนครเดิม ซึ่งเป็นพื้นที่ที่อยู่ใกล้พระปฐมเจดีย์อันเป็น

กระทำหรือละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยไม่ต้องรอให้ตนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากเหตุแห่งการกระทำที่เป็นเหตุในการฟ้องคดีนั้นก่อน ทั้งนี้ อาจพิจารณาจากสิทธิที่ถูกกระทบกระเทือน ตามที่คำแนะนำของประธานฯ ข้อที่ 3 กำหนดไว้ ได้แก่ สิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (มาตรา 66 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย) รวมทั้งการพิจารณาความสัมพันธ์ขององค์กรเอกชน สมาคม นิติบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อม และองค์การในลักษณะอื่นๆ ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันด้วย”

⁵⁴ คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง, (2557), แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, สำนักงานศาลปกครอง : กรุงเทพมหานคร.

โบราณสถานที่สำคัญ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า หากมีการก่อสร้างอาคารดังกล่าวจะเกิดผลกระทบต่อองค์พระปฐมเจดีย์ทำให้ทัศนวิสัยเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ศาลปกครองชั้นต้น มีคำสั่งจำหน่ายคดีเนื่องจากเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาค้นคว้าประวัติศาสตร์และโบราณคดีรวมทั้งอนุรักษ์ปกป้องพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีในจังหวัดนครปฐม เมื่อการรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของชุมชนและของประเทศชาติ ตามหลักสิทธิชุมชน ซึ่งเป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมมายาวนานและมีการรวมกลุ่มกันของบุคคลหลายๆ คน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 64 มาตรา 66 และมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 247/2552)

คดีชาวบ้านดงมะไฟ จังหวัดหนองบัวลำภูฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตให้ใช้ป่าสงวนท่าเหมืองแร่หิน ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบแปดคนเป็นราษฎร ตำบลดงมะไฟ ตำบลบ้านโคก ตำบลสุวรรณคูหา อำเภอสุวรรณคูหา จังหวัดหนองบัวลำภู ซึ่งเป็นพื้นที่ตั้งเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าเก่ากลอยและป่าากลาง ได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) กับพวกรวม 3 คน ออกใบอนุญาตให้นาย ธ. เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว โดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลและมีส่วนร่วมการพิจารณาโครงการผลกระทบต่อประชาชนในชุมชน ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตฉบับวันที่ 10 พฤศจิกายน 2554 ที่ออกใบอนุญาตให้แก่ นายธ. เข้าทำประโยชน์เพื่อท่าเหมืองแร่หินชนิดหินปูนเพื่ออุตสาหกรรมก่อสร้าง ศาลปกครองชั้นต้น มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบแปดคนไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากได้ปรากฏตามข้อเท็จจริงจากเอกสารประกอบคำฟ้องว่า นาย ธ. กำลังดำเนินการขอต่ออายุประทานบัตรที่ 27221/15393 ข้อเท็จจริงในชั้นนี้จึงยังไม่ปรากฏว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจะอนุญาตให้ต่ออายุประทานบัตรตามกฎหมายหรือไม่ ความเดือดร้อนเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบแปดคนกล่าวอ้างมาในคำฟ้องจึงยังไม่เกิดขึ้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบแปดคนจึงมีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตลอดจนมีสิทธิมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชน ในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่

ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง อันเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามมาตรา 66 และมาตรา 67 วรรคหนึ่ง และวรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับมาตรา 5 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 อันเป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบแปดคนจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.48/2557)

กรณีประชาชนในเขตพื้นที่ฟ้องเพิกถอนใบอนุญาตโรงไฟฟ้าหนองแขง จ. สระบุรี ผู้ฟ้องคดีทั้งหกสิบเอ็ดคนเป็นประชาชนที่มีภูมิลำเนา มีที่ดินและประกอบอาชีพอยู่ในพื้นที่อำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี และอำเภอภาชี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้รับความเดือดร้อนจากการที่คณะกรรมการกิจการพลังงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) พิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าให้แก่บริษัท พ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่ออาคารดำรงชีวิตของประชาชนโดยรอบบริเวณพื้นที่สร้างโรงผลิตไฟฟ้า ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดต่อมาตรา 66 และมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าที่พิพาท ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามมาตรา 67 วรรคหนึ่ง มีเจตนารมณ์บัญญัติรับรองสิทธิและหน้าที่ของปวงชนชาวไทยไว้ กล่าวคือบุคคลมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากรัฐตามกฎหมายเพื่อให้ตนสามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน รวมทั้งบุคคลยังมีสิทธิและหน้าที่ในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ เมื่อปรากฏว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 กับพวกอาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อสิทธิในการดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ดี ตลอดจนทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในพื้นที่ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม การที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 กับพวก ซึ่งเป็นบุคคลที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ในพื้นที่ใช้สิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง จึงเป็นการใช้สิทธิฟ้องคดีในฐานะปัจเจกชนและบุคคลในชุมชนซึ่งเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ผู้ฟ้องคดีที่ 1 กับพวกจึงมีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 (คดีหมายเลขแดงที่ 126/2556)

กรณีชาวบ้านรวมยี่สิบสองคน จากชุมชนคดีที่ยื่นฟ้องกรมควบคุมมลพิษว่า ละเอียดต่อหน้าที่ปล่อยให้มี การปล่อยสารพิษลงสู่ลำห้วยคดีนี้ ยื่นฟ้องกรมควบคุมมลพิษว่าละเอียดต่อ หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติจากกรณีของบริษัท ต. ซึ่งได้รับอนุญาตแต่งแร่จากกรม อุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ปล่อยน้ำทิ้งขุ่นข้นและกากแร่ดิบจากบ่อกักตะกอนลงสู่ลำ ห้วยคดีนี้ส่งผลทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดและราษฎรในชุมชนคดีนี้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจาก ก่อให้เกิดสภาวะการสะสมของสารตะกั่วในน้ำ ดิน และสัตว์ในปริมาณที่สูง ซึ่งต่อมาบริษัทดังกล่าวได้ ถูกสั่งปิดโรงงาน แต่กรมควบคุมมลพิษ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ก็มิได้เข้าไปดำเนินการเพื่อกำจัดมลพิษและฟื้นฟู ลำห้วยคดีนี้ให้กลับคืนสู่สภาพเดิม อีกทั้งไม่เรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมจากการกระทำ ของบริษัทดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนจึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดและขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า เมื่อคดีนี้มีข้อหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการประสานงานและดำเนินการฟื้นฟู หรือระงับการปนเปื้อน ของสารตะกั่วในลำห้วยคดีนี้ล่าช้าและผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนเป็นบุคคลที่มีสิทธิและหน้าที่ ในการมีส่วนร่วมกับรัฐ และชุมชนในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงได้รับความ คุ้มครองตามมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบกับ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ผู้ฟ้องคดี ทั้งยี่สิบสองคนจึงเป็นผู้มีสิทธิที่จะฟ้องคดีนี้ได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.743/2555)

ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่เป็นคดีที่มีผู้เสียหายจำนวน หลายราย ซึ่งอาจจะเป็นชาวบ้านที่อยู่ในบริเวณที่พิพาทหรือองค์กรหรือสมาคมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การที่ศาลจะพิจารณาว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน เสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น ศาลจะพิจารณาสีทธิที่ได้รับการรับรองตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมทั้งกฎหมายเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเนื้อหา แห่งคดีมาพิจารณาประกอบกันด้วย เพื่อสนับสนุนข้ออ้างที่ว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐได้กระทำการใดๆ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แล้วทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจ เดือดร้อนเสียหายจริงหรือไม่ การพิจารณารับคำฟ้องในคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองมีปัญหาในเรื่อง การตีความเกี่ยวกับผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายว่ากรณีแบบไหน ที่ถือได้ว่าเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหาย อย่างเช่นกรณีกรณีกลุ่มสตรีทวารวดียื่นฟ้อง กรมศิลปากรที่มีคำสั่งอนุญาตให้เทศบาลนครนครปฐมก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลเป็นเหตุให้ เกิดผลกระทบต่อพระปฐมเจดีย์จึงทำให้ทัศนวิสัยเสียหายและกรณีประชาชนในเขตพื้นที่ฟ้องเพิกถอน ใบอนุญาตโรงไฟฟ้าหนองแขง จ.สระบุรี ทั้งสองข้อพิพาทดังกล่าวเห็นได้ว่าศาลปกครองชั้นต้นและ

ศาลปกครองสูงสุด ได้มีการวินิจฉัยเกี่ยวกับผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ขัดแย้งกัน โดยมีการนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาเป็นกฎหมายหลักในการพิจารณาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีในเรื่องสิทธิมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชน ในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง อันเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองและคุ้มครอง อันเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการพิจารณาเกี่ยวกับผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายที่เป็นผู้มีสิทธิในการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบัน จึงควรที่จะมีการคุ้มครองและป้องกันให้เกิดประสิทธิภาพเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

(2) กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ตัวอย่างเช่น

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าประกาศการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ที่ 58/2544 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2544 ที่กำหนดให้การขออนุญาตนำสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้วออกนอกโรงงาน ต้องให้ผู้ประกอบการยื่นขออนุญาตต่อการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกประกาศโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่เมื่อประกาศดังกล่าว มีสาระสำคัญในการกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการขออนุญาตนำสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้วออกนอกโรงงาน การขออนุญาต และการอนุญาตในการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้วออกนอกโรงงาน โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องดำเนินการตามวิธีปฏิบัติดังกล่าวในฐานะเป็นคู่สัญญากับผู้ว่าการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ประกาศดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดนิติสัมพันธ์ในการกระทำทางปกครองระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับผู้ประกอบการ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกประกาศกำหนดให้ผู้ประกอบการเป็นผู้ยื่นขออนุญาต จึงเป็นเรื่องระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับผู้ประกอบการในนิคมอุตสาหกรรม โดยผู้ฟ้องคดีซึ่งมีฐานะเป็นผู้รับจ้างจึงเป็นเพียงคู่สัญญาของผู้ประกอบการและมิได้มีนิติสัมพันธ์โดยตรงกับผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น ประกาศการนิคมอุตสาหกรรมฯ หากได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีโดยตรงไม่ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 161/2547)

กรณีสมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อนและสมาคมองค์การพิทักษ์รัฐธรรมนูญไทยฟ้องขอให้เพิกถอนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง โดยผู้ฟ้องคดีเป็นองค์การเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสิทธิและหน้าที่ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญในการจัดการด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 นำไปสู่การละเว้น และเพิกเฉยต่อนโยบายของตนเองรวมทั้งขัดต่อเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ผู้ฟ้องคดีทั้งสามขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือมีคำสั่งเพิกถอนหรือยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. 2553 ลงวันที่ 12 มกราคม 2553 ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ออกระเบียบดังกล่าวเพื่อให้มีการดำเนินการจัดตั้งองค์การอิสระตามที่มาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการประสานงาน ให้ความเห็นขององค์การอิสระมีอำนาจหน้าที่ประสานการดำเนินการให้ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพตกลงร่วมกันจัดตั้งเป็นองค์การอิสระและให้องค์การอิสระไปกำหนดการให้มีคณะกรรมการบริหารองค์การอิสระ จะเห็นได้ว่าระเบียบดังกล่าวเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระไปดำเนินการประสานงานเพื่อให้มีการจัดตั้งองค์การอิสระ ดังนั้น ผลทางกฎหมายจึงยังไม่ไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามให้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากระเบียบดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงเป็นผู้ไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.27/2553)

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งมีอาชีพเลี้ยงกุ้งยื่นฟ้องจังหวัดสงขลาที่อนุญาตให้บริษัท ปตท.สผ. ก่อสร้างโครงการทำเทียมเรือสิงหนครเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ซึ่งจังหวัดสงขลา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ได้จัดการประชุมคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามผลกระทบจากการก่อสร้างโครงการทำเทียมเรือสิงหนคร เพื่อพิจารณาแนวทางให้บริษัท ป. (ผู้ร้องสอด) เข้าก่อสร้างทำเทียมเรือบริเวณอำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นเขตพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลตำบลสิงหนคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกใบอนุญาตก่อสร้างคัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคารให้แก่ผู้ร้องสอดเพื่อก่อสร้างทำเทียมเรือ โดยผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเว้นไม่ปฏิบัติตามมาตรา 46 มาตรา

56 มาตรา 59 และมาตรา 290 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกทั้งโครงการดังกล่าวยังไม่ได้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ทำให้หรืออาจทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งประกอบอาชีพเลี้ยงกุ้งกุลาดำบริเวณทะเลสาบสงขลาในท้องที่หมู่ที่ 4 ตำบลสมิงหม้อ อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา รวมทั้งประชาชนและชุมชนในเขตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับความเดือดร้อนในการประมงชายฝั่ง การเลี้ยงปลากระพง การเลี้ยงกุ้งกุลาดำ เพราะการก่อสร้างท่าเทียบเรือขนาดใหญ่ย่อมเกิดมลภาวะในทะเล และสถานที่ก่อสร้างอยู่บริเวณปากอ่าวน้ำไหลขึ้นลงเชี่ยวแรง จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติตามมาตรา 46 มาตรา 56 และมาตรา 290 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีบ่อเลี้ยงกุ้งอยู่คนละท้องที่กับอาคารท่าเทียบเรือที่ได้รับใบอนุญาตก่อสร้าง โดยอาคารดังกล่าวอยู่บริเวณริมฝั่งอ่าวไทย ส่วนบ่อเลี้ยงกุ้งของผู้ฟ้องคดีอยู่ในทะเลสาบสงขลาซึ่งอยู่คนละด้านกับอาคารดังกล่าวและมีระยะห่างประมาณ 14 กิโลเมตร จึงเป็นไปได้บ่อยมากที่การก่อสร้างอาคารจะส่งผลกระทบต่อบ่อเลี้ยงกุ้งของผู้ฟ้องคดีประกอบกับปรากฏหลักฐานว่าบริเวณโดยรอบอาคารท่าเทียบเรือยังคงมีสัตว์น้ำให้เห็นอยู่ตามปกติ และยังมีกระชังเลี้ยงสัตว์น้ำอยู่ในบริเวณใกล้เคียงด้วย นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีก็ได้เลิกทำบ่อเลี้ยงกุ้งมาเป็นเวลา 2 ปีแล้ว จึงไม่อาจถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารท่าเทียบเรือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.236/2549)

กรณีข้อพิพาทดังกล่าวข้างต้นนั้นเป็นกรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือไม่ได้เดือดร้อนเสียหายโดยตรง จึงมิใช่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สามารถแบ่งกรณีศาลไม่รับคำฟ้องได้เป็น 3 กรณี คือ

ก. กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิใช่คู่สัญญาโดยตรงหรือมิใช่ผู้เดือดร้อนเสียหายโดยตรงจากกฎ คำสั่ง หรือการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐนั้น เป็นกรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือไม่ได้เดือดร้อนเสียหายโดยตรง จึงมิใช่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังตัวอย่างกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ตามประกาศการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ที่กำหนดให้การขออนุญาตนำสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วออกนอก

โรงงาน ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับจ้างจึงเป็นเพียงคู่สัญญาของผู้ประกอบการและมีได้มีนิติสัมพันธ์โดยตรงกับผู้ถูกฟ้องคดี

ข. กรณีที่กฎ คำสั่ง หรือการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐนั้น ยังไม่มีผลทางกฎหมาย จึงยังไม่ไปกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี เช่น กรณีสมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อนและสมาคมองค์การพิทักษ์รัฐธรรมนูญไทยฟ้องขอให้เพิกถอนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง โดยระเบียบดังกล่าวได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระมีอำนาจหน้าที่ประสานการดำเนินการให้ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพตกลงร่วมกันจัดตั้งเป็นองค์การอิสระและให้องค์การอิสระไปกำหนดการให้มีคณะกรรมการบริหารองค์การอิสระ ดังนั้น ผลทางกฎหมายจึงยังไม่ไปกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ค. กรณีศาลได้พิจารณาจากข้อเท็จจริงแห่งคดีแล้ว วินิจฉัยว่า ผลของกฎ คำสั่ง หรือการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐนั้น ยังไม่ถึงขนาดทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหาย เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีอาชีพเลี้ยงกุ้งขึ้นฟ้องจังหวัดสงขลาที่อนุญาตให้บริษัท ปตท.สผ. ก่อสร้างโครงการท่าเทียบเรือสิงหนครเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีบ่อเลี้ยงกุ้งอยู่คนละท้องที่กับอาคารท่าเทียบเรือที่ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างจึงเป็นไปได้ไม่น้อยมากที่การก่อสร้างอาคารจะส่งผลกระทบต่อบ่อเลี้ยงกุ้งของผู้ฟ้องคดีประกอบกับบริเวณโดยรอบอาคารท่าเทียบเรือยังคงมีสัตว์น้ำให้เห็นอยู่ตามปกติ และยังมีกระชังเลี้ยงสัตว์น้ำอยู่ในบริเวณใกล้เคียงด้วย จึงไม่อาจถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

4.2 คำขอเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย

ในส่วนของคำขอท้ายคำฟ้อง ถือได้ว่ามีความสำคัญต่อการพิจารณาพิพากษาของศาล โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องระบุให้ชัดเจนว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ศาลมีคำพิพากษาอะไรให้แก่ตน ซึ่งถ้าหากผู้ฟ้องคดีได้กำหนดคำขอท้ายคำฟ้องที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ศาลจะพิจารณาให้ได้ ศาลก็ไม่อาจรับคดีนั้นไว้พิจารณาหรือมีคำสั่งได้ การที่ศาลปกครองจะกำหนดคำบังคับได้นั้นจะต้องกำหนดให้สอดคล้องกับคำฟ้องตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ

วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดได้ต้องเป็นไปตามข้อกำหนดในมาตรา 72⁵⁵ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในข้อ 2 (2) กำหนดว่า การพิจารณาเกี่ยวกับคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับตามมาตรา 72 เนื่องจากคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษในเรื่องการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแตกต่างจากคดีปกครองทั่วไป คำขอและค่าบังคับจึงควรพิจารณาให้ครอบคลุมถึงประเด็นความเสียหายดังนี้

4.2.1 ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพอนามัย เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าขาดไร้อุปการะ ค่าปลงศพ ค่าทดแทนความเสื่อมเสียสมรรถภาพของร่างกาย ค่าขาดประโยชน์จากการประกอบอาชีพ ค่าเสียหายทางด้านจิตใจ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้อง เป็นต้น

4.2.2 ค่าเสียหายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ค่าเสียหายที่ไม่มีตัวเลขเชิงพาณิชย์ ได้แก่ ความสูญเสียทางระบบนิเวศหรือทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

⁵⁵ มาตรา 72 ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง(1)

(2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับกระทำความผิดหรือความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ในการมีค่าบังคับตามวรรคหนึ่ง(1) ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งบังคับให้ผู้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา ถ้าผู้นั้นไม่ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งบังคับตามวรรคหนึ่ง(5) หรือตามวรรคสี่ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิพากษาคดี ให้ศาลปกครองมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแบ่งส่วนตามส่วนของการชนะคดี

4.2.3 ค่าเสียหายทางด้านวิถีชีวิตของชุมชนในสังคม เช่น ความสูญเสียเอกลักษณ์ของชุมชน ความสูญเสียทางศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น

ทั้งนี้ เมื่อคำขอหรือคำบังคับไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ศาลพึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำการแก้ไขหรือชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือดำเนินการ ใต้สวนผู้ฟ้องคดีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้ชัดเจน

กล่าวคือ หากเป็นกรณีข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การพิจารณาคำขอของศาลให้นำหลักเกณฑ์ตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในข้อ 2 (2) มาพิจารณาประกอบด้วย โดยเป็นการเปิดกว้างในเรื่องคำขอที่ครอบคลุมความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายสามารถระบุคำขอได้ในทุกด้าน ถ้าหากเขียนคำขอไม่ชัดเจนเพียงพอ ศาลอาจมีคำสั่งให้แก้ไขหรือชี้แจงเพิ่มเติมได้

4.3 การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด

ในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น นอกจากจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อเรื่องที่จะนำมาฟ้องต่อศาลปกครองให้เสร็จสิ้นภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน ทั้งนี้ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดไว้ ดังนี้ หากผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ศาลปกครองจึงอาจมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษาได้โดยสาระสำคัญของบทบัญญัติมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประเด็น ดังนี้⁶⁶

4.3.1 กรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้เป็นการเฉพาะ

กรณีคดีที่นำมาฟ้องต่อศาลปกครองเป็นเรื่องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและมีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายนั้น กำหนดไว้เสียก่อน จึงจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้ที่ยื่นคำขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน แต่กรมโรงงานมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาต หรือไม่ต่อใบอนุญาต มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อรัฐมนตรีภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้ทราบคำสั่ง ดังนั้น ก่อนผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เสียก่อน หรือกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอ

⁶⁶ คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม, (2555), แนวทางการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 113.

ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงสีข้าวด้วยเครื่องจักรต่อประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แต่ถูกปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเสียก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลอย่างไรก็ตาม ในกรณีคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้นั้น ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องระบุไว้ในคำสั่งถึงสิทธิในการอุทธรณ์หรือคำโต้แย้งและระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งไว้ในคำสั่งด้วย หากมีการฝ่าฝืนโดยหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมิได้แจ้งสิทธิในการอุทธรณ์โต้แย้งและแจ้งกำหนดระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าว จะมีผลทำให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งนั้นเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งถ้าหากไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปีให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครอง

แนวคำพิพากษาของศาลปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้เป็นการเฉพาะดังนี้

กรณีคดีชาวบ้านดงมะไฟ จังหวัดหนองบัวลำภูฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตให้ใช้ป่าสงวนท่าเหมืองแร่หิน ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบแปดคนเป็นราษฎร ตำบลดงมะไฟ ตำบลบ้านโคก ตำบลสุวรรณคูหา อำเภอสุวรรณคูหา จังหวัดหนองบัวลำภู ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบแปดคนเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และโดยที่การออกใบอนุญาตให้นาย ธ.เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแก่งลอยและป่ากลางตามหนังสืออนุญาตดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบแปดคนมิใช่คู่กรณีในการออกคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบแปดคนจึงไม่อยู่ในบังคับต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนการฟ้องคดีตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.48/2557)

คดีพิพาทข้างต้น เป็นการที่หน่วยงานของรัฐออกใบอนุญาตให้เอกชนเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแก่งลอยและป่ากลางใช้ป่าสงวนท่าเหมืองแร่หินเป็นเหตุให้ชาวบ้านดงมะไฟ จังหวัดหนองบัวลำภูได้รับความเดือดร้อนโดยไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวได้อีก จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตให้ใช้ป่าสงวนท่าเหมืองแร่หินซึ่งใบอนุญาตดังกล่าวหน่วยงานของรัฐได้ออกใบอนุญาตให้เอกชนคือ นาย ธ. ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่คู่กรณีในใบอนุญาตที่เป็นคำสั่งทางปกครองนั้น จึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามขั้นตอนก่อนนำคดีมาฟ้อง

ต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

4.3.2 กรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้เป็นการเฉพาะ

กรณีคดีที่นำมาฟ้องต่อศาลปกครองเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่มีใ้ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งดังกล่าว ก่อนจึงจะทำให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ตามมาตรา 44⁵⁷ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

แนวคำพิพากษาของศาลปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่กรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้เป็นการเฉพาะไว้มีดังนี้

กรณีฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดร้อยเอ็ด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) เนื่องจากมีคำสั่งไม่อนุญาตให้คูศทรายในลำน้ำ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ ซึ่งกำหนดให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2549 ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ไม่อนุญาตให้คูศทราย คูศทรายผู้ฟ้องคดีต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ภายในวันที่ 5 พฤษภาคม 2549 ปรากฏว่าวันที่ 5 ถึงวันที่ 7 พฤษภาคม 2549 เป็นวันหยุดราชการ จึงต้องถือว่าระยะเวลาการอุทธรณ์สิ้นสุดในวันทำงานถัดจากวันหยุด คือวันที่ 8 พฤษภาคม 2549 ทั้งนี้ตามบทบัญญัติมาตรา 64 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2549 ข้อเท็จจริงรับฟังว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับหนังสืออุทธรณ์ดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2549 ถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

⁵⁷ มาตรา 44 ภายใ้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมาย กำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้ผู้กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

พ.ศ. 2539 เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วย่อมไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามบทบัญญัติมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 34/2551)

กรณีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งที่ไม่อนุญาตให้คู่ทนาย ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งภายในวันที่ 5 พฤษภาคม 2549 ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดร้อยเอ็ดทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2549 และผู้ว่าราชการจังหวัดร้อยเอ็ด ได้รับหนังสืออุทธรณ์ดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2549 ถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ย่อมไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามบทบัญญัติมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การที่ศาลวินิจฉัยวันที่หนังสืออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีมาถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถือเป็นวันที่ยื่นอุทธรณ์หรือวันที่อุทธรณ์มีผล เนื่องจากตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ โดยถือว่าวันส่งหนังสืออุทธรณ์เป็นวันที่การแสดงเจตนาอุทธรณ์มีผล การถือเอาวันที่เจ้าหน้าที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์เป็นวันที่อุทธรณ์มีผล เห็นว่า ไม่เป็นธรรมต่อคู่กรณีผู้อุทธรณ์คำสั่ง เนื่องจากตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งดังกล่าว ซึ่งระยะเวลา 15 วัน เห็นว่าน้อยมากแล้ว และต้องเผื่อเวลาในการจัดส่งคำอุทธรณ์ ถ้าเดือนไหนมีวันหยุดติดต่อกันหลายวันหรืออยู่พื้นที่ไกลออกไป ผู้อุทธรณ์ต้องเร่งรีบดำเนินการอาจจะทำให้สูญเสียโอกาสในการหาข้อเท็จจริงเพื่อโต้แย้งคำสั่ง ซึ่งการที่หนังสืออุทธรณ์ส่งถึงผู้ออกคำสั่งล่าช้าอาจเกิดจากกระบวนการรับส่งของหน่วยงานผู้ออกคำสั่งก็เป็นได้ จึงเป็นเหตุให้เสียสิทธิในการที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

4.4 ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง

การฟ้องคดีปกครองนั้นจะต้องดำเนินการฟ้องคดีภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองจะแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ตามแต่ละประเภทของคดีปกครอง กฎหมายได้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเป็น 4 กรณีคือ

4.4.1 การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) กำหนดให้ยื่นฟ้องคดีภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

4.4.2 การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) กรณีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดกำหนดให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

4.4.3 การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง กำหนดให้ยื่นฟ้องภายใน 5 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

4.4.4 การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคล จะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และวรรคสอง การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเอง หรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้

ตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในข้อ 3 วรรคสอง กำหนดให้การพิจารณาระยะเวลาการฟ้องคดี ควรให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

แนวคำพิพากษาของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาระยะเวลาการฟ้องคดีมีกรณีตัวอย่างดังต่อไปนี้

กรณี ฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตแผ้วถางป่าที่กรมป่าไม้ออกให้กับผู้ประกอบการเอกชน ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่กรมป่าไม้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) อนุญาตให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่อาจเข้าไปตัดต้นยูคาลิปตัสได้อีก ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตแผ้วถางป่าที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามออกให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ไม่ปรากฏว่าห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. เข้าทำการแผ้วถางป่าเมื่อใด แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีหนังสือลงวันที่ 1 ธันวาคม 2551 เพื่อกราบบังคมทูลเกล้าถวายฎีกาแต่สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถเกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามอนุญาตให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. เข้าทำประโยชน์แผ้วถางป่าในที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองครอบครอง ทำให้เดือดร้อนเสียหาย จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองย่อมควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ 1 ธันวาคม 2551 ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม

ไม่ได้แจ้งคำสั่งอนุญาตให้ห่างหุ้นส่วนจำกัด ส. แล้วถ่วงป่าให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบ จึงไม่ต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดแต่อย่างใด เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2551 จึงเป็นการฟ้องคดีภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 256/2552)

การฟ้องคดีดังกล่าวข้างต้นเป็นการฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตแล้วถ่วงป่าที่กรมป่าไม้ออกให้กับผู้ประกอบการเอกชนจึงเป็นการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ยื่นฟ้องคดีภายใน 90 วันนับแต่วันที่มีเหตุหรือความรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ใช่คู่กรณีในคำสั่งดังกล่าว จึงไม่ต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2551 จึงเป็นการฟ้องคดีภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้

กรณีฟ้องขอให้กรมเจ้าท่าฟื้นฟูชายหาดและสภาพแวดล้อมบริเวณชายหาดพิพาทผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีบ้านพักอาศัยและประกอบอาชีพทำประมงชายฝั่งบริเวณชายหาด เมื่อปี 2540-2541 กรมเจ้าท่า (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ออกคำสั่งให้ก่อสร้างเขื่อนกันทรายโคลนชายหาดของผู้ฟ้องคดี เพื่อกันตะกอนทับถมบริเวณร่องน้ำและแก้ไขปัญหาที่ต้องขุดลอกปากคลองทุกปี ภายหลังจากการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นเสร็จสิ้นในปี 2541 ชายหาดดังกล่าวถูกน้ำทะเลกัดเซาะอย่างรุนแรงและพังทลายลง ส่งผลให้ระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อมบริเวณชายหาดถูกทำลาย ผู้ฟ้องคดีไม่อาจทำการประมงและใช้ประโยชน์จากชายหาดได้ดังเดิม จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีฟื้นฟูชายหาดและเยียวยาสภาพแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพดีโดยเร็ว ศาลปกครองสงขลาวินิจฉัยว่า แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่ปี 2541 แล้ว แต่เพิ่งนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2551 ซึ่งการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในกรณีดังกล่าวจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายใน 1 ปีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้นจึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม การฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำการฟื้นฟูชายหาดและเยียวยาสภาพแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพดีโดยเร็ว หากศาลมีคำสั่งบังคับตามคำขอ ก็จะเป็นประโยชน์ไม่เฉพาะต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามเท่านั้น หากยังเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอื่นที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าวอีกด้วย จึงเป็น

การฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (ศาลปกครองสงขลา คดีหมายเลขดำที่ 16/2551)

กรณีดังกล่าว เป็นคดีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่กรมเจ้าท่า ออกคำสั่งให้ก่อสร้างเขื่อนกันทรายไถ่ชายหาดของผู้ฟ้อง ภายหลังจากการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่น เสร็จสิ้นในปี 2541 ชายหาดดังกล่าวถูกน้ำทะเลกัดเซาะอย่างรุนแรงและพังทลายลง ส่งผลให้ระบบนิเวศน์ และสิ่งแวดล้อมบริเวณชายหาดถูกทำลาย ผู้ฟ้องคดี ไม่อาจทำการประมงและใช้ประโยชน์จากชายหาด ได้ดั้งเดิม ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่ปี 2541 แล้ว แต่เพิกเฉยมาฟ้อง ต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2551 ซึ่งการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงาน ทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในกรณีดังกล่าวจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ภายใน 1 ปี ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้นจึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ทั้งนี้ การฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี ทำการฟื้นฟูชายหาดและเยียวยาสภาพแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพดีโดยเร็ว เป็นประโยชน์ไม่เฉพาะ ต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามแต่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ซึ่งเป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์ สาธารณะ เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ แม้พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ก็ยังสามารถฟ้องคดีได้ ตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครอง เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในข้อ 3 วรรคสอง กำหนดให้การพิจารณาระยะเวลาการฟ้องคดี ควรให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลปกครองจึงมี คำสั่งรับคำฟ้องในคดีนี้ไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป

บทที่ 4

การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ

1. การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีการปกครองแบบสหพันธรัฐ โดยมีรัฐบาลกลาง (Federal government) กับมลรัฐ (State) และต่างก็มีการจัดตั้งศาลของตนเองตามเขตอำนาจที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สหรัฐอเมริกาเป็นระบบศาลคู่ คือ ศาลรัฐบาลกลาง (Federal Court System) และศาลมลรัฐ (State Court System) มีการดำเนินคดีเป็นระบบกล่าวหา (Adversary system)⁵⁸ สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์ไม่ยาวนาน แต่มีรัฐธรรมนูญที่ใช้นานที่สุด เป็นประเทศที่มีอิทธิพลต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมโลก เป็นมหาอำนาจประเทศหนึ่งที่มีความเจริญทางด้านศาสตร์หลายด้าน รวมทั้งด้านกฎหมาย มีการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิเสรีภาพ และให้ความสำคัญกับเรื่องสิ่งแวดล้อม กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกามีรากฐานมาจากระบบกฎหมาย Common Law ของประเทศอังกฤษ เช่น หลักกฎหมายเรื่องเหตุเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) โดยแต่เดิมมีหลักว่าผู้ใดมารบกวนการใช้ประโยชน์ที่ดินของผู้อื่นผู้รบกวนนั้นถือว่ามีความผิด (Private Nuisance) และต่อมาได้พัฒนาไปถึงการรบกวนสิทธิการใช้ประโยชน์สาธารณะสมบัติ (Public Nuisance)

กฎหมายสิ่งแวดล้อมในสหรัฐอเมริกาโดยทั่วไปหมายถึง กฎหมายที่ควบคุมกิจกรรมของมนุษย์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดขอบเขตของการเกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมที่อาจเป็นภัยต่อสุขภาพอนามัยของชุมชนและระบบนิเวศ อย่างไรก็ตาม มิใช่ว่าการกระทำของมนุษย์ในทุกกรณีที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศหรือสภาพแวดล้อมจะถือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปแล้วว่าการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศหรือสภาพแวดล้อมนั้นเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ หรืออาจมีความจำเป็นบางอย่างที่ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงต่างๆ เกิดขึ้น แต่กฎหมายสิ่งแวดล้อมจะเป็นสิ่งสำคัญที่มีผลหรืออิทธิพลต่อการควบคุมการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่ว่าในแง่ลักษณะของการเปลี่ยนแปลง ระดับความรุนแรงของการเปลี่ยนแปลง รวมไปถึงอัตราความเร็วของการเปลี่ยนแปลง⁵⁹

⁵⁸ คมวัชร เอียงอ่อง, (2560), “การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกา”, วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์, หน้า 68.

⁵⁹ เพ็ญภา พงษ์มานะวงศ์, “ความหมายของสิ่งแวดล้อมและกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา”, เอกสารเสนอคณะอนุกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ครั้งที่ 7/2552 เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2552.

ในประเทศสหรัฐอเมริกา แนวความคิดเรื่อง “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ปรากฏอยู่ใน Public Trust Doctrines โดยแนวความคิดดังกล่าวนี้ถือว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิโดยชอบที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี และมีโอกาสได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณภาพ โดยเท่าเทียมกัน โดยถือเป็นหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครอง และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาตินั้นให้อยู่ในสภาพที่ดี อยู่เสมอซึ่งเป็นที่มาของการจัดทำกฎหมายสิ่งแวดล้อม The National Environmental Policy Act ของสหรัฐอเมริกาในเวลาต่อมา⁶⁰

การประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (The Nation Environmental Policy Act) หรือ NEPA ในปี ค.ศ. 1969 ออกมาบังคับใช้ในสมัยประธานาธิบดี Richard Milhous Nixon ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้เป็นเหมือนหลักประกันแห่งสิทธิและเสรีภาพว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิอย่างสมบูรณ์ ในการอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี และถือว่าเป็นพันธะสัญญาของรัฐว่ามีหน้าที่ต้องดูแลและปกป้องรักษา สิ่งแวดล้อม เพื่อสวัสดิภาพของมนุษย์ในการอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี⁶¹ แต่มีข้อสังเกตว่าใน The Nation Environmental Policy Act หรือ NEPA เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับนโยบายสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ไม่มีบทลงโทษจึงไม่มีหลักการ “Citizen Suit” ไว้ใน The Nation Environmental Policy Act⁶²

1.1 สิทธิในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม

การมีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมของประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกาเกิดจากกฎหมาย ได้รับรองสิทธิในการฟ้องคดีโดยการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกามีลักษณะพิเศษ ที่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมกับรัฐในการใช้กฎหมาย เพราะประชาชนแต่ละคน เป็นผู้ทรงสิทธิในสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายรับรองทำให้ประชาชนต้องรักษาสิทธิของตนเองและมีผลคุ้มครองถึงประโยชน์สาธารณะ โดยรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้โดยตรง แต่ได้อาศัยกระบวนการยุติธรรมทางศาลในการพิจารณาตีความขยายกฎหมายคุ้มครองสิทธิ ซึ่งครอบคลุมถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชน โดยประชาชนผู้มีสิทธิฟ้องคดี คือ บุคคลใดก็ตามที่เห็นว่าสิทธิประโยชน์ในสิ่งแวดล้อมของตนถูกล่วงละเมิดย่อมมีสิทธิในการปกป้อง บุคคลตามความหมายนี้ คือ บุคคลธรรมดา นิติบุคคล และยังรวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

63

การใช้สิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมของประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายรับรองสิทธิให้ฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมสามารถแยกที่มาของสิทธิในการฟ้องคดีได้ 4 ประเภท คือ

⁶⁰ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2547, “กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม”, สำนักพิมพ์วิญญูชน.

⁶¹ Government Institutes, Inc, Environmental statutes, (District of Columbia:Government Institutes, Inc., 1979), p.311.

⁶² Jeffrey M.Gaba, Environmental law (St.Minn:West Publishing Co., 1994), p.51.

⁶³ ศิริรัตน์ รัตนพันธ์, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม:ศึกษากรณีมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ หลักสูตรนิเทศศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 153.

1.1.1 สิทธิตามรัฐธรรมนูญ

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิของประชาชนและสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างยิ่ง โดยกฎหมายที่มีความสำคัญที่พลเมืองทุกคนให้ความเคารพ คือ รัฐธรรมนูญ เหตุที่พลเมืองประเทศนี้ให้ความเคารพมาก เพราะจากอดีตที่ถูกกลืนสิทธิจึงทำให้เกิดการต่อสู้เพื่อให้ได้มาแห่งสิทธิ ทำให้พลเมืองประเทศสหรัฐอเมริกาจึงหวงแหนสิทธิมาก โดยได้มีการบัญญัติคุ้มครองสิทธิไว้ในรัฐธรรมนูญว่าด้วยบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แม้จะไม่ได้บัญญัติคุ้มครองเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะ แต่เป็นการบัญญัติไว้กว้างๆ ผ่านการตีความขยายสิทธิของศาลสูงที่ได้ตีความเป็นบรรทัดฐานว่า สิทธิที่จะเป็นที่มาแห่งสิทธิในการพักผ่อน หมายถึง สิทธิประโยชน์ในการอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ได้แก่ สิทธิที่จะอยู่ในสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติที่รื่นรมย์ (Use and enjoyment of Recreational Resources) กับสิทธิที่จะอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย (Rights to Healthy Environmental) ซึ่งสอดคล้องกับการวิเคราะห์และตีความของนักกฎหมายว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญครอบคลุมไปถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมด้วย (The Constitution to provide specifically for a right of environmental quality)⁶⁴ แต่ในบางรัฐที่มีการรับรองสิทธิของประชาชนในการอาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่มีอากาศบริสุทธิ์และน้ำสะอาด และกำหนดเป็นหน้าที่ของรัฐในการรักษาสิ่งแวดล้อม⁶⁵ โดยสิทธินี้ถือว่า ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่และมีโอกาสที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณภาพโดยเสมอกัน ดังนั้น การที่ประชาชนมีสิทธิจะได้รับประโยชน์จากทรัพยากรและธรรมชาติไม่ว่าจะเป็นทางตรง ทางอ้อม หรือเพื่อสนทนการ ถือว่ารัฐนั้นย่อมมีหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลให้อยู่ในสภาพดีเสมอ โดยมุ่งหวังให้ประชาชนของประเทศในทุกยุคทุกสมัยเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้ตลอดไป จนเป็นที่มาของหลัก Public Trust Doctrine โดยมีหลักการสำคัญว่ารัฐมีหน้าที่เป็นผู้ดูแล และประชาชนเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการดูแลของรัฐ ซึ่งแนวความคิดนี้มีอิทธิพลต่อรัฐธรรมนูญของบางรัฐในสหรัฐอเมริกา เช่น รัฐเพนซิลวาเนีย รัฐแคลิฟอร์เนีย และรัฐวิสคอนซิน เป็นต้น ต่างก็ยอมรับและให้หลักประกันถึงการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการพัฒนาที่มีผลถึงการดูแลรักษาสงวนและพัฒนาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้นเป็นลำดับ⁶⁶

รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้บัญญัติสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้โดยตรงแต่เป็นผลของการตีความขยายสิทธิการคุ้มครองของศาลสูง เพราะเหตุที่รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้รับรองสิทธิมนุษยชนไว้ เมื่อใดที่ประชาชนรู้สึกว่าการสิทธิของตนถูกลิดรอนก็จะให้ศาล

⁶⁴ ดนัย ศรีสัมพันธ์, “คำทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 137.

⁶⁵ William H. Rogers, Jr., 1997, “Environmental Law”, Minnesota; West Publishing Company. USA, p.171.

⁶⁶ William H. Rogers, jr., Environmental Law, p.171. อ้างใน จรณชัย ศัลยพงษ์ “รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 125-126.

เป็นผู้พิจารณาคุ้มครองสิทธิ ทั้งนี้ในระยะหลังๆ ศาลสูงในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีคำพิพากษาเกี่ยวกับเรื่องสิทธิการฟ้องคดี โดยกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ฟ้องคดีจะต้องได้รับความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว หรือมีแนวโน้มคาดว่าจะได้รับความเสียหายจากผลของการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีด้วย อันหมายถึงศาลสูงจะไม่ให้สิทธิการฟ้องคดีที่กว้างขวางไร้ขอบเขต หากแต่จะต้องพิจารณาถึงเรื่องเหตุผลสนับสนุนคำฟ้องและขอบเขตของผลประโยชน์ควบคู่กัน⁶⁷

1.1.2 สิทธิตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม

วัตถุประสงค์ของกฎหมายเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการอยู่สิ่งแวดล้อมที่ดีมีคุณภาพ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นต่างก็ได้สิทธิแก่ประชาชนเต็มที่ในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม เพราะถือว่าประชาชนทุกคนต่างก็มีส่วนได้ส่วนเสียในสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติทุกคน โดยการใช้สิทธิฟ้องคดีนี้ได้เป็นไปตามกฎหมาย ได้แก่ The Michigan Environmental Protection Act of 1970 ที่มุ่งป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ การฟ้องคดีอาจฟ้องคดีได้ทั้งรัฐและเอกชน เพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการกระทำของจำเลยเป็นการทำลายคุณภาพของสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อประชาชน หรือเป็นการฟ้องจำเลยไม่ยอมปฏิบัติตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด การฟ้องในลักษณะนี้เป็นการช่วยบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพขึ้น เป็นต้น

1.1.3 สิทธิส่วนบุคคลที่ได้รับรองตามกฎหมาย

คือ การดำเนินคดีโดยเอกชน หรือประชาชนคนใดคนหนึ่งโดยเป็นการดำเนินคดีเพื่อมีวัตถุประสงค์ให้กระทำหรืองดเว้นการกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้อง ส่วนมากเป็นการดำเนินคดีเกี่ยวกับเรื่องทรัพย์สินหรือประโยชน์ในสิ่งแวดล้อมที่เขาได้รับการกระทบกระเทือน บุคคลนั้นก็มิสิทธิในการดำเนินคดีในฐานะเป็นโจทก์ฟ้อง เพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายให้ผลร้ายที่เกิดขึ้นบรรเทาลง หรือเยียวยาให้กลับคืนสู่สถานะเดิม การใช้กฎหมายในส่วนนี้ คือ กฎหมายมหาชนในส่วนแพ่ง ซึ่งเป็นแนวความคิดของหลักกฎหมายของ Nuisance ในระบบกฎหมาย Common Law ซึ่งเป็นการฟ้องร้องกรณีมีการก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญระหว่างผู้ที่อยู่อาศัยใกล้ชิดกัน

1.1.4 สิทธิตามกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง (The Administrative Procedure Act 1996)

คือ สิทธิฟ้องคดีเพื่อให้ศาลเข้ามาทบทวนการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลจะเข้าไปทบทวน (Judicial Review) หรือตรวจสอบการทำงานของฝ่ายปกครอง เมื่อมีการฟ้องคดีจะต้องมีการอ้างแหล่งที่มาของสิทธิในการฟ้องคดี คือ กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใดฉบับหนึ่งทุกครั้ง โดยไม่สามารถฟ้องคดีโดยใช้สิทธิของกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองได้

⁶⁷ Association of Date Processing Service Organization V. Camp, 397 U.S. 150 (1970) at pp. 152-153. อ้างใน วิริยะ วัฒนสุชาติ, “ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง” (วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2544), หน้า 36.

โดยคำพิง โดยหลักสำคัญตามกฎหมายฉบับนี้ คือ หลักกระบวนการอันควรแห่งกฎหมาย (Due process of law) ซึ่งเป็นหลักที่ศาลในประเทศสหรัฐอเมริกาใช้เป็นหลักในการพิจารณาและควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง

หลักกระบวนการอันควรแห่งกฎหมาย (Due process of law) ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา บทแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5 ใช้เมื่อ ค.ศ. 1791 โดยจำกัดอำนาจของรัฐบาลกลาง (Federal Government) แห่งสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ รัฐบาลต้องดำเนินการที่ถูกต้องตามกฎหมายโดยวางหลักว่า รัฐบาลจะลดทอนหรือกระทำการใดๆ อันมีผลกระทบต่อชีวิต เสรีภาพ หรือทรัพย์สินของบุคคลโดยปราศจากกระบวนการของกฎหมายไม่ได้ คือ ต้องให้บุคคลมีโอกาสดำเนินการในส่วนที่เหมาะสมตามวิถีทางของกฎหมาย ต่อมาได้มีบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 14 ใช้เมื่อ ค.ศ. 1868 โดยขยายไปใช้จำกัดอำนาจของมลรัฐทุกแห่งในสหรัฐอเมริกาด้วย เพื่อให้คำเป็นคำใหม่และชัดเจน ครอบคลุมกระบวนการทางวิธีสบัญญัติและกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร จารีตประเพณี ตลอดจนความยุติธรรมทั่วไป โดยเน้นคำว่า “กระบวนการ” แสดงออกถึงการเคลื่อนไหวที่ไม่คงที่และปรับเปลี่ยนอยู่เสมอ ดังนั้น ศาลจึงต้องทำให้รัฐธรรมนูญมีลักษณะเหมือนมีชีวิตคือสามารถปรับเปลี่ยนไปเรื่อยๆ ตามสถานการณ์บ้านเมือง⁶⁸

1.2 ประเภทการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม

ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะ การฟ้องคดีและการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในสหรัฐอเมริกาก็กระทำที่ศาลตามปกติเหมือนคดีทั่วไป ยกเว้นในบางมลรัฐ ได้แก่ มลรัฐเวอร์มอนต์ที่มีการออกกฎหมายจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม⁶⁹ ซึ่งการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมอาจจำแนกการพิจารณาออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ การฟ้องตามคอมมอนลอว์ และการฟ้องคดีตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ออกเป็นการเฉพาะ⁷⁰

1.2.1 การฟ้องคดีตามคอมมอนลอว์

ส่วนใหญ่จะเป็นคดีละเมิดทั่วไป ได้แก่ การฟ้องในมูลเรื่องการบุกรุก (Trespass) การก่อความเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) การกระทำละเมิดที่เป็นความรับผิดชอบเด็ดขาด (Strict Liability) การกระทำละเมิดโดยประมาท (Negligence) นอกจากนี้ก็มีเรื่องการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (Public Trust Doctrine) เป็นต้น

1.2.2 การฟ้องคดีตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ออกเป็นการเฉพาะ

การฟ้องคดีตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ออกมาเป็นการเฉพาะ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบ การชดเชยและความรับผิดชอบในสิ่งแวดล้อม (Comprehensive Environmental Response,

⁶⁸ วิสิฐ ญาณภีร์, (2557), บริบทหลักนิติธรรมในต่างประเทศ, สำนักปลัดกระทรวงยุติธรรม.

⁶⁹ สราวุธ เบญจกุล, (2554), ศาลสิ่งแวดล้อม (Green Bench), ค้นเมื่อ 18 ตุลาคม 2561, แหล่งที่มา

<https://www.isranews.org>.

⁷⁰ คมวัวร์ เอียงอ่อง, (2560), การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกา, วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์, หน้า 74.

Compensation and Liability Act of 1980, CERCLA) กฎหมายฟื้นฟูแหล่งทรัพยากร (Resource Conservation and Recovery Act, RCRA) โดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครอง พื้นฟูดินและน้ำ ในบริเวณที่มีการทิ้งของเสีย และวัตถุประสงค์เป็นหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อม กฎหมายว่าด้วยการควบคุมสารพิษ (Toxic Substances Control Act) กฎหมายว่าด้วยอากาศที่สะอาด (Clean Air Act) กฎหมายว่าด้วยน้ำสะอาด (Clean Water Act) กฎหมายว่าด้วยถังกักเก็บใต้ดิน (Underground Storage Tank Act, USTA) กฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environmental Policy Act) เป็นต้น

1.3 เงื่อนไขการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม

เงื่อนไขของการดำเนินคดีเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชนและสิ่งแวดล้อม โดยตามกฎหมายสำหรับประชาชนผู้มีสิทธิฟ้องคดี ศาลสูงของสหรัฐอเมริกาได้วางหลักเกณฑ์ของบุคคลที่จะเป็นโจทก์ในการฟ้องคดี ซึ่งเงื่อนไขเรื่องอำนาจฟ้องตามรัฐธรรมนูญสหรัฐนั้น มีข้อพิจารณา 3 ประการ ได้แก่⁷¹

1.3.1 ต้องมีความเสียหายเกิดขึ้น (Injury) โดยโจทก์ต้องได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดหรือละเมิดต่อกฎหมายที่คุ้มครองสิทธินั้นแล้ว

1.3.2 ต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล (Causation) กล่าวคือ ต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างความเสียหายและการกระทำที่ถูกฟ้อง

1.3.3 ต้องเป็นเรื่องที่ศาลเยียวยาหรือศาลสามารถออกคำสั่งบังคับให้ได้ (Redress ability) กล่าวคือ คำขอตามฟ้องต้องเป็นสิ่งที่ศาลที่มีการฟ้องคดีนั้นสามารถจะเยียวยาให้ได้

1.4 คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกา

แต่เดิมกฎหมายปกครองในประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับแนวคิดมาจากกฎหมาย Common Law ในระบอบจารีตประเพณีของประเทศอังกฤษ ความหมายอย่างกว้างคือ กฎหมายปกครองอาจจะครอบคลุมไปถึงการควบคุมการกระทำของฝ่ายบริหารทั้งหลายทั้งปวง แต่หากกล่าวโดยเฉพาะเจาะจง กฎหมายปกครองจะกล่าวถึง หลักเกณฑ์ทางกฎหมายซึ่งครอบคลุมถึง โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรฝ่ายบริหาร (Authority and structure of administrative agencies) กฎเกณฑ์และกระบวนการพิจารณาของฝ่ายปกครองที่ใช้ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง หรือออกกฎระเบียบต่างๆ นอกจากนี้ ยังเป็นกฎเกณฑ์ในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง ขอบเขตของการพิจารณาทบทวนและตัดสินเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองของศาล นอกจากนี้ยังได้อธิบายถึงกฎเกณฑ์ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรฝ่ายบริหารด้วยกัน รวมถึง การแก้ไขข้อพิพาททางเลือกตั้ง⁷² ซึ่งสามารถพิจารณาแบ่งประเภทคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้เป็น 3 ประเภทดังนี้

⁷¹ คมวัชร เอียงอ่อง, (2560), การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกา, วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์, หน้า 70.

⁷² Alfred C. Aman, Jr., Administrative Law and Process, 1-5 (1997).

1.4.1 เป็นคดีคัดค้านการตัดสินใจของหน่วยงานในการออกหรือปฏิเสธที่จะไม่ออกใบอนุญาต เช่น คดีที่ประชาชนฟ้องไม่เห็นด้วยกับการที่ออกใบอนุญาต การก่อสร้างโรงงาน โรงบำบัดน้ำ หรือเตาเผาขยะ ที่อาจจะก่อมลพิษในชุมชนซึ่งตนอาศัยอยู่

1.4.2 เป็นคดีคัดค้านการกระทำ อันเป็นการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายของหน่วยงานเมื่อมีการละเมิดกฎหมายหรือเงื่อนไขในใบอนุญาต

1.4.3 เป็นคดีคัดค้านหน่วยงานเรื่องการละเลย ไม่ได้บังคับให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือไม่ได้ทำให้ทันเวลาตามที่กฎหมายกำหนด คดีประเภทนี้ส่วนใหญ่จะฟ้องโดยองค์กรทางสิ่งแวดล้อม เช่น กลุ่มสิ่งแวดล้อมได้ฟ้องสำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งรัฐเพื่อบังคับให้มลรัฐบังคับใช้โครงการเกี่ยวกับการตรวจตราไอเสียของยานยนต์ภายใต้กฎหมายอากาศสะอาด (Clean Air Act) เป็นต้น

1.5. การดำเนินคดีโดยประชาชนและอำนาจฟ้องหน่วยงานของรัฐ (Citizen Suit and Standing)

การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมโดยประชาชนที่เรียกว่า Citizen Suit คือ การที่ประชาชนใช้สิทธิฟ้องคดีตามที่กฎหมายรับรองสิทธิการฟ้องคดีโดยไม่คำนึงว่าจะเป็นผู้เสียหายโดยตรงหรือไม่ เพียงแต่ประชาชนผู้นั้นพบว่ามี การกระทำความผิดตามกฎหมายก็สามารถฟ้องคดีได้ การที่กฎหมายรับรองสิทธิให้ประชาชนสามารถฟ้องคดีได้ด้วยตัวเอง เป็นวิธีการที่รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการดูแลสิ่งแวดล้อมโดยผ่านกระบวนการทางศาล ที่เรียกว่า “อัยการภาคประชาชน” หรือ Private attorneys-general โดยเป็นการฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือใช้กฎหมายไม่เหมาะสม โดยหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนได้เกิดขึ้นครั้งแรกในมาตรา 304 ของ The Clean Air และ The clean water Act ที่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1970⁷³

การฟ้องคดีโดยประชาชนตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถแบ่งกลุ่มการฟ้องคดีได้เป็น 2 กลุ่ม

1.5.1 กลุ่มที่กฎหมายรับรองสิทธิให้ฟ้องผู้บริหาร NEPA โดยมีเงื่อนไขมาจากความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือไม่กระทำภายในกำหนดเวลา จากเดิม NEPA เป็นกฎหมายที่ปราศจากมาตรการบังคับใดๆ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย แต่ด้วยการวินิจฉัยที่ดีของศาลฎีกาที่ยอมให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดี (Citizen Suit) ในศาลสหพันธรัฐและสามารถขอมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง⁷⁴

⁷³ Effy G. Miller and Environmental Law Institute, Citizen Suit: Private Enforcement of Federal Pollution Control Law. (United State of America: John Wiley and son, 1987). P.4.

⁷⁴ อังคณา เศรษฐทอง, “สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาด้านนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 67.

1.5.2 การที่กฎหมายรับรองสิทธิของประชาชนให้ฟ้องดำเนินคดีผู้ก่อมลพิษ หรือผู้ที่กระทำการใดๆ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้ การกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ได้แก่ การปล่อยมลพิษโดยที่ไม่ได้รับอนุญาต การปล่อยมลพิษที่มีปริมาณเกินกว่าที่กฎหมายอนุญาต เป็นต้น

การฟ้องคดีของประชาชนต่อผู้กระทำผิดตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิในการฟ้องคดี เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิตามกฎหมายโดยประชาชนสามารถฟ้องคดีได้ที่ศาลมลรัฐ เพื่อขอให้ศาลบรรเทาความเสียหาย โดยขอให้แก้ไขหรือหยุดการกระทำอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย ซึ่งกฎหมายได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนในการใช้กฎหมายร่วมกับรัฐในการดูแลสิ่งแวดล้อม

ตัวอย่างกฎหมายที่อนุญาตให้ประชาชนสามารถร้องขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้ เช่น ตาม Clean Air Act (CAA) กำหนดให้บุคคลใดๆ สามารถร้องต่อ EPA เพื่อให้ได้แย้งคัดค้านคำอนุญาตของมลรัฐตาม Title V โดยต้องร้องขอภายใน 60 วัน หลังจากช่วงเวลาในการทบทวนของ EPA ได้สิ้นสุดลง โดยไม่มีข้อกังขาใดๆ จาก EPA ส่วน CERCLA กำหนดให้ผู้ใดที่ได้รับผลกระทบจากการปล่อยวัตถุอันตรายสามารถร้องขอต่อ EPA ให้ทำการประเมินเบื้องต้น ในเขตพื้นที่ซึ่งมีการทิ้งวัตถุเช่นว่านั้นว่า มีอันตรายต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมหรือไม่ โดยจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 12 เดือน มิฉะนั้นต้องแจ้งให้ทราบถึงเหตุที่ไม่อาจกระทำการดังกล่าวได้ เป็นต้น⁷⁵

ประเด็นเรื่องอำนาจฟ้องกรณีราษฎรฟ้องหน่วยงานรัฐเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ศาลฎีกาของสหรัฐมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาแบ่งออกได้เป็น 2 กรณีตามที่กำหนดใน Administrative Procedure Act หรือ Data Processing Test ได้แก่

กรณีแรก โจทก์ต้องมีความเสียหายตามความเป็นจริงหรือเสียหายในทางข้อเท็จจริง (injury in fact)

กรณีที่สอง โจทก์มีผลประโยชน์อยู่ในข่ายที่ได้รับการปกป้องหรือควบคุมจัดการโดยกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐกระทำการฝ่าฝืน (Zone of interest)⁷⁶

ศาลฎีกาสหรัฐได้ตัดสินในประเด็นเรื่องอำนาจฟ้องไว้หลายคดีด้วยกัน ตัวอย่างเช่น

คดี Sierra Club v. Morton⁷⁷ เป็นกรณีที่ Sierra Club ได้แย้ง Forest Service และ Department of Interior (กรมป่าไม้และกรมการกิจการภายในหรือมหาดไทย) ที่ได้มีการอนุมัติโครงการของ

⁷⁵ คมวัชร เอียงอ่อง, (2560), การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกา, วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์, หน้า 82.

⁷⁶ Danial A.Farber, Judy Freeman, Ann E. Cartson and Roger W.Findley, Cases and material on Environmental Law 365-415, (7th Ed. Thomson West, 2006) (1981).

⁷⁷ Sierra Club v. Morton, 405 U.S. 727 , 92 S. Ct. 1361, 31 L. Ed. 2d 636 (1972).

บริษัท วอลท์ ดิสเนย์ เอเตอร์ไพรซ์ ที่ต้องการปรับสภาพพื้นที่หุบเขา Mineral King Valley ซึ่งมีสภาพกิ่งป่าทึบและเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ให้กลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวประเภทรีสอร์ต ทั้งนี้ Sierra Club อ้างว่าตนมีอำนาจฟ้อง และมีสิทธิขอให้ศาลออกคำสั่งห้ามมิให้มีการออกใบอนุญาตให้แก่บริษัทดังกล่าว เพราะกลุ่มสมาชิกของตนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ ตลอดจนสถานที่อยู่อาศัยของสัตว์ รวมทั้งผืนป่าของประเทศ แต่ศาลฎีกาสหรัฐปฏิเสธว่า คดีดังกล่าว Sierra Club ไม่มีอำนาจฟ้อง โดยให้เหตุผลว่า Sierra Club อ้างว่า ตนหรือสมาชิกของตนอาจได้รับผลกระทบต่อกิจกรรมใดๆ ที่ดำเนินอยู่หรือเกิดผลกระทบเป็นครั้งคราวจากโครงการพัฒนาของบริษัทที่พิพาทนั้น แต่ไม่ปรากฏว่ามีถ้อยคำหรือข้อความใดที่ Sierra Club ชี้ให้เห็นว่า การกระทำของจำเลยจะส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงจนอาจจะทำให้สมาชิกของคลับสามารถใช้ประโยชน์ใน Mineral King Valley เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์อันหนึ่งอันใด ลดลงไปมากแต่อย่างใดไม่ ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าศาลฎีกาจะได้ปฏิเสธอำนาจฟ้องของ Sierra Club ในคดีดังกล่าวก็ตาม แต่คำพิพากษาในคดีกลับทำให้เกิดการตีความว่า องค์การหนึ่งองค์การใดที่สมาชิกอาจได้รับผลกระทบจากการที่หน่วยงานรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใดย่อมมีอำนาจฟ้องหากองค์กรและสมาชิกขององค์กรนั้นได้รับความเสียหายตามความเป็นจริง (injury in fact) จากโครงการดังกล่าว⁷⁸

คดี United States v. Students Challenging Regulatory Agency Procedure (SCRAP I)⁷⁹ ซึ่งเกี่ยวกับการโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ การค้าระหว่างมลรัฐ (the interstate Commerce Commission, ICC) ที่อนุญาตให้การรถไฟเก็บค่าระวางเพิ่ม 2.5 เปอร์เซ็นต์จากสินค้ารีไซเคิลที่ขนส่ง โดยปราศจากการทำรายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และเป็นการเลือกปฏิบัติต่อสินค้าประเภทนี้ ซึ่งทำให้มีปริมาณขยะทั่วประเทศเพิ่มมากขึ้น ซึ่งขยะพวกนี้จะตกอยู่ตามป่าและสวนสาธารณะซึ่งมีกิจกรรมป็นเขา ตกปลา อีกทั้งยังเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ กลุ่มดังกล่าวยังกล่าวอ้างอีกว่า สมาชิกในกลุ่มเอาอากาศที่มีมลพิษอันเป็นผลเนื่องมาจากอัตราระวางที่เพิ่มขึ้น และสมาชิกทุกคนต้องจ่ายภาษีเพิ่มขึ้นเพราะต้องใช้เงินในการกำจัดขยะ คณะกรรมการดังกล่าวได้มีการโต้แย้งในเรื่องอำนาจการฟ้องแต่ศาลฎีกาสหรัฐได้ตัดสินว่า โจทก์มีอำนาจฟ้อง เนื่องจากสมาชิกแต่ละคนได้รับความเสียหายโดยตรงจากโครงสร้างค่าระวางสินค้าดังกล่าว ซึ่งกระทบต่อเศรษฐกิจและความสุนทรีย์ของพวกเขา เพราะโดยปกติสมาชิกได้ใช้ป่าแม่น้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ รอบบริเวณเมืองวอชิงตันเพื่อตั้งแคมป์ ปีนเขา ตกปลา ชมทิวทัศน์เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ⁸⁰

⁷⁸ Roger W. Findley and Daniel A. Farber, *Environmental Law in a nutshell* 2-4, (6th Ed. Thomson West, 2004) (1983).

⁷⁹ Roger W. Findley and Daniel A. Farber, *Environmental Law in a nutshell* 2-4, (6th Ed. Thomson West, 2004) (1983).

⁸⁰ คมวัชร เอียงอ่อง, (2560), การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกา, วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์, หน้า 78.

2 การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ โดยมีศาลยุติธรรมมีอำนาจพิพากษาคดีทั่วไป ได้แก่ คดีแพ่งและคดีอาญาซึ่งองค์กรสูงสุดคือ ศาลฎีกา และมีศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับคดีปกครอง ได้แก่ ข้อโต้แย้งทั้งหลายที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครอง ซึ่งองค์กรสูงสุดคือ สภาแห่งรัฐ ทำหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลและเป็นศาลสูงสุดของระบบศาลปกครองของฝรั่งเศส โดยสภาแห่งรัฐมีบทบาทสำคัญในการสร้างพัฒนาหลักกฎหมายปกครองขึ้นมาเป็นระบบกฎหมายเอกเทศจากระบบกฎหมายเอกชน ทั้งนี้ประเทศฝรั่งเศสมีแนวความคิดพื้นฐานว่า คดีปกครองเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารราชการของฝ่ายปกครองไม่ควรให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม เนื่องจากคดีที่เกี่ยวกับฝ่ายปกครองเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองด้วย⁸¹ ประกอบกับศาลปกครองฝรั่งเศสสามารถพิทักษ์ความเป็นธรรมให้แก่มหาชนได้เป็นอย่างดี จึงเป็นที่นิยมของประชาชนในประเทศเป็นอันมาก⁸² ลักษณะที่สำคัญของการพิจารณาคดีปกครอง เป็นการพิจารณาที่เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นวิธีพิจารณาในระบบไต่สวน และต้องฟังความสองฝ่าย ทั้งนี้หลักการฟังความสองฝ่ายถือว่าเป็นเครื่องมือที่ดีที่สุดในการเยียวยาความไม่เสมอภาคในคดีปกครอง ซึ่งเป็นคดีที่เอกชนพิพาทกับรัฐที่ถืออำนาจมหาชน⁸³

2.1 ความหมายและขอบเขตของ “คดีสิ่งแวดล้อม”

ในประเทศฝรั่งเศส ให้คำจำกัดความคำว่า “สิ่งแวดล้อม” โดยพิจารณาจากความหมายตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งคำว่า “สิ่งแวดล้อม” หมายถึง กฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องเกี่ยวกับการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และในที่นี้ถือว่ามีมนุษย์ก็เป็นทรัพยากรธรรมชาติด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ กฎหมายสิ่งแวดล้อมยังได้หมายความรวมถึง การบังคับใช้กฎระเบียบและวิธีการต่างๆ ที่เป็นการป้องกันภัยทางธรรมชาติและการป้องกันเพื่อมิให้เกิดมลพิษต่างๆ ซึ่งความหมายของคดีสิ่งแวดล้อมนั้นไม่จำกัดแต่เฉพาะข้อพิพาทในเรื่องความรับผิดชอบต่อสิ่งของหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่เกี่ยวข้องสิ่งแวดล้อม แต่ได้รวมถึงข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการโต้แย้งของกฎเกณฑ์ต่างๆ หรือการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมด้วย

การคุ้มครองสภาพแวดล้อมในปัจจุบัน ศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสได้เริ่มมีการสร้างหลักกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสภาพแวดล้อมมากขึ้น โดยเฉพาะหลักความสมเหตุสมผลที่ได้รับ

⁸¹ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลาคม จำกัด, 2542), หน้า 50.

⁸² ถาวร เกียรติทับทิว, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2544), หน้า 368.

⁸³ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรณเจ็ด สิงคะเนติ และคณะ, รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องวิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ เสนอสำนักงานศาลปกครองโดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กันยายน 2549, หน้า 138-139.

การพัฒนาและนำมาปรับใช้กับกรณีที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากคดี Syndicat CFDT des marins-pecheurs de la Rade de Brest และในคดี Dep.De la Savoie นอกจากนี้ หลักความได้สัดส่วน เป็นอีกหลักกฎหมายหนึ่งที่มีบทบาทและเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการสนับสนุนการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานรัฐ โดยองค์กรตุลาการ และยังถือเป็นข้อจำกัดในการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง โดยสามารถนำไปฟ้องให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวได้ด้วยเหตุที่ในปัจจุบันการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐมีแนวโน้มที่จะทวีความสำคัญมากขึ้น และในระบบกฎหมายฝรั่งเศสเองได้ให้ความสำคัญกับการใช้และการควบคุมดุลพินิจของฝ่ายปกครองเป็นอย่างยิ่ง ศาลจึงเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการควบคุมและทบทวนการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานรัฐให้มีความเหมาะสมเพื่อเป็นการประกันต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น การวางผังเมือง การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เป็นต้น กรณีเรื่องใดที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม อันจะทำให้ไม่สามารถย้อนกระบวนการพิจารณากลับไปขอใช้มาตรการฉุกเฉินหรือขอคุ้มครองชั่วคราว เพื่อทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอย่างร้ายแรง หรือกระทบต่อสถานภาพของผู้ร้องหรือผลประโยชน์อันชอบธรรมของเขาได้ ศาลสามารถตัดสินใจใช้วิธีการไต่สวนเฉพาะทางหรือตั้งผู้เชี่ยวชาญ เพื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่ควรใช้ประกอบการพิจารณา หรือจะขอความเห็นไปยังหน่วยงานภายนอกอื่นๆ ให้ช่วยพิจารณาในด้านเทคนิคก็ได้ เช่น การส่งเรื่องให้สาธารณสุขจังหวัดช่วยตรวจสอบในบางเรื่อง⁸⁴

2.2 การรับรองสิทธิในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม

ประเทศฝรั่งเศส ถือว่าเป็นผู้นำในด้านสิ่งแวดล้อมประเทศหนึ่ง การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานมาจากเหตุผลที่ฝรั่งเศสเป็นประเทศอุตสาหกรรม จึงมีการปล่อยมลพิษด้านสิ่งแวดล้อมมาก ซึ่งบรรดาประเทศที่เป็นผู้นำสิ่งแวดล้อม เช่น สหรัฐอเมริกา เยอรมัน เป็นต้น ต่างก็เป็นผู้ที่สร้างมลพิษอย่างมหาศาลด้วย นอกจากนี้ฝรั่งเศสได้มีการกำหนดกฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อม โดยกฎบัตรนี้เขียนขึ้นแนบเป็นส่วนท้ายของรัฐธรรมนูญจำนวนสิบข้อเสมือนเป็นบทบัญญัติหนึ่งในรัฐธรรมนูญ

ฝรั่งเศสมีหลักการพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำให้คนในสังคมเข้าใจสิทธิในด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้ชดใช้ หลักป้องกันล่วงหน้า หลักการมีส่วนร่วม หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น ซึ่งหลักการที่มีศักดิ์เทียบเท่ารัฐธรรมนูญนี้ส่งผลต่อการสร้างสิ่งต่างๆ ตามมาไม่ว่าจะเป็นการสร้างกระบวนการยุติธรรมที่เข้มแข็งผ่านการตรวจสอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

⁸⁴ CE, 27 mai 1988 'Sté industrielle amôricaine de legumes, Rec. CE 1988, p.221. อ้างใน การบรรยายพิเศษ เรื่องกฎหมายฝรั่งเศสกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและการพัฒนาเศรษฐกิจ โดย M.Patrick Le Louam เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2546 ณ สำนักงานศาลปกครอง แบลและเรียบเรียงโดย ดร.ปิยะศาสตร์ ไชวพันธ์, รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1: กฎหมายปกครองภาคสารบัญญัติ, จัดพิมพ์โดยสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 519.

เนื่องจากฝรั่งเศสใช้ระบอบ รูปแบบคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ก็จะมีการควบคุมกฎหมายที่ออกมาขัดต่อสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการบัญญัติเทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญนี้ก็จะต้องถูกยกเลิกไป ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าฝรั่งเศสได้ดำเนินการสิทธิเหล่านี้ให้มีความเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

2.3 การจำแนกคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศส⁸⁵

คดีสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศสไม่มีการบัญญัติความหมายไว้อย่างเป็นทางการ แต่อาจแยกไว้กว้างๆ ว่าเป็นคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมต่างๆ ดังนี้

2.3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองธรรมชาติ

- 1) การคุ้มครองพันธุ์สัตว์
- 2) การคุ้มครองแหล่งธรรมชาติที่ต้องถูกคุ้มครอง
- 3) การคุ้มครองธรรมชาติที่เหลือน้อยและถูกทำลายได้ง่าย

2.3.2 การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรม สิ่งแวดล้อมในชนบทและสิ่งแวดล้อมในเมือง

- 1) มรดกทางวัฒนธรรม
- 2) สิ่งแวดล้อมในชนบท
- 3) สิ่งแวดล้อมในเมือง

2.3.3 กฎหมายเกี่ยวกับมลพิษและเหตุรำคาญ

- 1) กฎหมายเกี่ยวกับสถานประกอบกิจการหรือโครงการที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อคุณภาพและคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- 2) การคุ้มครองและการจัดการน้ำ
- 3) มลพิษในชั้นบรรยากาศ
- 4) กฎหมายต่อต้านเสียงดัง
- 5) การกำจัดขยะ

คดีปกครองสิ่งแวดล้อม อาจพิจารณาอย่างง่ายๆ ในเบื้องต้น ได้จากความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งความเสียหายในที่นี้ ก็สามารถแบ่งได้เป็นความเสียหายที่เป็นรูปธรรม หมายถึงความเสียหายที่สามารถตีค่าเป็นตัวเงินได้ เช่น เจ้าของโรงแรมสูญเสียลูกค้าหรือสูญเสียรายได้ เนื่องจากเหตุเดือดร้อนรำคาญจากการก่อสร้างสถานที่จอดรถของรัฐในบริเวณใกล้เคียง เป็นต้น และความเสียหายที่ไม่เป็นรูปธรรม หมายถึงความเสียหายต่อ “การใช้ประโยชน์หรือการได้ใช้สิทธิอย่างปกติ” เช่น เหตุรำคาญจากฝุ่นควัน เสียงดัง ขาดแสงแดดตามปกติ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ไม่สามารถที่จะตีราคาเป็นเงินได้

⁸⁵ วรรณิกา สุทธิประสิทธิ์, สรุปลคดี (และศาล) สิ่งแวดล้อมในฝรั่งเศส, เอกสารเสนอกณะกรรมกรการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ครั้งที่ 7/2552 เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2552.

2.4 รูปแบบการฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อม⁸⁶

รูปแบบของการฟ้องคดีก็เป็นไปตามรูปแบบของกฎหมายปกครองทั่วไป หากไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้เป็นอย่างอื่น โดยการฟ้องร้องคดีปกครองทั่วไปนั้น เป็นกระบวนการทางศาลที่เปิดโอกาสให้บุคคลสามารถใช้สิทธิโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง โดยบุคคลผู้ที่จะฟ้องคดีต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด เช่น รูปแบบการฟ้องที่มีการกำหนดกฎเกณฑ์ไว้เป็นการเฉพาะ การยกข้อกล่าวอ้างทางกฎหมายเพื่อให้ศาลตัดสินวินิจฉัยคดีต่อไป ซึ่งระบบศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศสได้มีการแบ่งประเภทของคดีปกครองออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ

2.4.1 การฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเพราะเหตุกระทำเกินอำนาจ

การฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนี้สอดคล้องกับพื้นฐานของการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากศาลได้พิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งที่พิพาทนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งทางปกครองดังกล่าวนั้นอาจมีผลสิ้นไป โดยอาจจะมีผลย้อนหลังและมีผลต่อบุคคลทั่วไป กรณีข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมที่มีคำขอให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้แก่ การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับการอนุมัติหรือการออกกฎเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม สิ่งปลูกสร้างเก่าที่อาจเป็นอันตรายต่อชุมชน หรือประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้เคียง การขอให้มีคำสั่งยกเลิกการสัมปทานเหมืองแร่ การฟ้องฝ่ายปกครองกรณีละเลยต่อหน้าที่ในการจัดการมลพิษ หรือการจัดการพื้นที่ป่าไม้ เป็นต้น

การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในประเภทดังกล่าว สมาคมที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจะใช้การฟ้องคดีประเภทนี้เพื่อให้ฝ่ายปกครองยกเลิกการอนุมัติ หรืออนุญาตดำเนินการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยให้ฝ่ายปกครองดำเนินการหามาตรการในการจัดการสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมเพื่อขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองของสมาคมด้านสิ่งแวดล้อมนี้ ศาลปกครองได้เปิดกว้างในเรื่องของผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดี ดังจะเห็นได้จากกรณีที่มีการออกคำสั่งทางปกครองเพื่ออนุมัติให้สร้างโรงงานขยะใกล้กับแหล่งชุมชน ผู้มีส่วนได้เสียในคดี นอกจากจะเป็นคนในชุมชนแล้วสมาคมด้านสิ่งแวดล้อมที่รวมตัวกันเพื่อวัตถุประสงค์ในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมในชุมชนก็ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีด้วย การฟ้องคดีแทนผู้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมโดยสมาคมนั้น ตั้งแต่ปี 1995 เป็นต้นมา ผู้เสียหายจากผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมสามารถให้สมาคมหรือองค์กรที่มีได้หากำไร ทำการฟ้องแทนได้ตามมาตรา L 142-3 ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งบัญญัติให้สิทธิในการฟ้องคดีแทนทำนองเดียวกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค กล่าวคือ บุคคล

⁸⁶ ดร.วรรณภา ตีระสังขะ, (2553), ศาลและวิธีพิจารณาคดีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย, ค้นเมื่อ 4 สิงหาคม 2561, แหล่งที่มา <http://public-law.net>.

ธรรมดาหลายคนที่จะประสงค์จะฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายจากการกระทำที่มีต้นเหตุเหมือนกัน อาจมอบอำนาจให้หม่อมหรือองค์กรที่ได้รับมอบหมายให้คุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ฟ้องคดีแทนได้ ภายใต้เงื่อนไขที่ประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมกำหนด ถึงแม้ว่าความเป็นนิติบุคคลของชมรมดังกล่าวเกิดขึ้นภายหลังศาลปกครองรับฟ้องไว้แล้วก็ตาม

2.4.2 การฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม

คดีที่ศาลมีอำนาจเต็มเป็นการฟ้องกรณีความรับผิดที่เกิดขึ้นของฝ่ายปกครอง โดยผู้ฟ้องขอให้ศาลวินิจฉัยว่า ตนมีสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งอยู่ และวินิจฉัยว่าฝ่ายปกครองกระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิดังกล่าว ขอให้ศาลพิพากษากำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้สิทธิที่ถูกละเมิดได้รับการเยียวยา จากวิธีพิจารณาคดีดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้เฉพาะผู้ถูกละเมิดสิทธิเท่านั้นที่จะเป็นผู้มีสิทธินำคดีฟ้องต่อศาล ซึ่งจะแตกต่างกับการฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ที่ผู้ที่มีส่วนได้เสียในคดีก็มีสิทธินำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองได้ โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มของสมาคมที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองฝรั่งเศส สมาคมสิ่งแวดล้อมสามารถเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีรูปแบบนี้บ่อยมาก ต่อมากฎหมายได้เปิดโอกาสให้สมาคมที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเข้ามาเป็นผู้เสียหายได้ ในกรณีที่บุคคลธรรมดาหลายคนได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองที่เกิดจากบุคคลเดียวกันและมีเหตุผลอย่างเดียวกัน ซึ่งสมาคมสิ่งแวดล้อมนั้นต้องได้รับการมอบอำนาจจากผู้เสียหายอย่างน้อยสองคนขึ้นไปสามารถดำเนินคดีเป็นผู้ฟ้องได้

2.4.3 การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับโรงงานอุตสาหกรรมหรือเกษตรกรรม

ในคดีปกครองที่เกี่ยวกับโรงงานอุตสาหกรรม ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาตัดสินกว้างกว่าคดีฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองทั่วไป ซึ่งจะเหมือนกับการฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเพราะเหตุกระทำเกินอำนาจ เพื่อโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง โดยผลที่ตามมาของอำนาจศาลปกครองของคดีประเภทดังกล่าว ศาลมีอำนาจที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงยกเลิกทั้งหมดหรือบางส่วนของคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับเขตโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ได้ ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะขอในท้ายคำฟ้องให้ยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองบางส่วนหรือทั้งหมดที่มีผลกระทบต่อตนได้ อย่างไรก็ดี การฟ้องคดีปกครองดังกล่าวไม่ตัดสิทธิในการฟ้องคดีของผู้เสียหายในคดีประเภทการฟ้องที่ศาลมีอำนาจเต็มเพื่อขอให้ศาลมีคำวินิจฉัยชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งการฟ้องเรียกค่าเสียหายดังกล่าวนี้ผู้เสียหายแต่ละคนจำเป็นต้องยื่นคำฟ้องเฉพาะเป็นรายบุคคลไป ไม่สามารถร่วมกันฟ้องได้ เหมือนการฟ้องเพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่สามารถร่วมกันฟ้องได้

ประเทศฝรั่งเศสบทบาทของสมาคมหรือองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญอย่างยิ่ง ไม่เพียงแต่ในฐานะที่เป็นผู้สนับสนุนให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องการอนุรักษ์ดูแลรักษาธรรมชาติ และร่วมกันเพื่อป้องกันมลพิษแล้ว ยังมีบทบาทที่สำคัญในการเป็นผู้ฟ้องร้องเพื่อดำเนินคดีต่อหน่วยงาน

หรือผู้ที่ก่อมลพิษในชั้นศาลอีกด้วย ซึ่งคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วย ดังจะเห็นได้จากหลายๆ คดีที่เกิดขึ้น เป็นคดีประเภทที่มีการขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ในกรณีที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง ที่เป็นการขัดหรือก่อให้เกิดความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม สมาคมด้านสิ่งแวดล้อมในฐานะผู้มีส่วนได้เสีย สามารถฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลพิจารณายกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้

2.5 อำนาจของศาลปกครองในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ศาลปกครองเป็นองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทอย่างมากในการวินิจฉัยคดีและพัฒนาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งศาลปกครองเป็นศาลที่มีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท ที่เกี่ยวกับการกระทำทางปกครองทั้งหลาย และมีอำนาจในการวินิจฉัยคดีอยู่สองส่วน คือ วินิจฉัยตัดสินข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการขอให้มีการยกเลิกเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครอง หรือการออกกฎต่างๆ และมีอำนาจในการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับความรับผิดในการกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดความเสียหาย อำนาจของศาลในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม แบ่งออกเป็น 3 ประเภทดังนี้

2.5.1 คดีที่ฟ้องว่าฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานรัฐกระทำเกินอำนาจหรือคดีที่ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือเรียกว่าคดีทางภาวะวิสัย

ซึ่งเป็นคดีหากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งทางปกครองใดไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลก็มีอำนาจที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ เช่น การฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ที่เกี่ยวกับการโฆษณาเผยแพร่และการติดป้ายประกาศ เรื่องการจัดการทรัพย์สินและการกระทำหรือคำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น จังหวัดหรือเทศบาลที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ การกระทำหรือคำสั่งเกี่ยวกับการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การกระทำหรือคำสั่งเกี่ยวกับการปรับใช้กฎหมายเรื่องการกำหนดประเภทและกิจการของอาคารเพื่อรักษาหรือคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

2.5.2 คดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม หรือเรียกว่าคดีทางอัตวิสัย

เป็นคดีที่นอกจากศาลจะมีอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครอง และมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้ฝ่ายปกครองดำเนินการทำให้พื้นที่กลับคืนสู่สภาพเดิม หรือบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้แล้ว ศาลยังมีอำนาจพิพากษาให้ฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานรัฐชดเชยค่าเสียหายเป็นเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย ซึ่งในคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มนี้ มีข้อสังเกตว่า ศาลมีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจอย่างอิสระในการพิจารณาถึงจำนวนค่าเสียหาย

คดีที่ศาลมีอำนาจเต็มในส่วนที่เกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นคดีที่ฟ้องโต้แย้งความรับผิดของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคดีที่เกี่ยวกับการกำหนดประเภทและกิจการของอาคารเพื่อรักษาหรือคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 14 แห่งรัฐธรรมนูญฯ หมายเลข 76-666 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม ค.ศ. 1976 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา L.514-6 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม

สำหรับคดีประเภทนี้ภายหลังจากที่ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายภายนอกและภายในของคำสั่งทางปกครองแล้ว ศาลมีอำนาจดังต่อไปนี้ ยืนยันหรือเพิกถอนการออกใบอนุญาต เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธการออกใบอนุญาตและดำเนินการแทนที่ฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานรัฐ ในกรณีที่ผู้ขอใบอนุญาตได้ปฏิบัติตามขั้นตอนเบื้องต้นตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ยืนยันการออกใบอนุญาตโดยแก้ไขปรับเปลี่ยนข้อบังคับที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการอนุญาตนั้น ปรับเปลี่ยนโครงการและกิจการที่ถูกต้องประเภทไว้ ทั้งนี้ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มของสมาคมหรือองค์กรที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม นั้น สามารถเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีรูปแบบนี้น้อยมาก อย่างไรก็ตาม มาตรา 5 ของกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ก็ได้เปิดโอกาสให้สมาคมที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเข้ามาเป็นผู้เสียหายในคดีรูปแบบดังกล่าวได้ คือ ในกรณีที่บุคคลธรรมดาหลายคนได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองที่เกิดจากบุคคลเดียวกันและมีเหตุผลอย่างเดียวกัน สมาคมสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการมอบอำนาจจากผู้เสียหายอย่างน้อยสองคนขึ้นไปสามารถดำเนินคดีเป็นผู้ฟ้องได้

การฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก็เช่นเดียวกับการปฏิบัติงานในด้านอื่นๆ ของฝ่ายปกครองที่การกระทำในหน้าที่นั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่บุคคลอื่นได้ ซึ่งผู้ที่ได้รับความเสียหายนั้น สามารถที่จะขอรับการเยียวยาเพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นได้โดยการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งการฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มนี้เป็นการฟ้องขอให้ศาลวินิจฉัยว่าตนมีสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งอยู่ และวินิจฉัยว่าฝ่ายปกครองได้กระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิดังกล่าวและขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้สิทธิที่ถูกละเมิดดังกล่าวได้รับการเยียวยา ทั้งนี้วิธีพิจารณาคดีดังกล่าวเปิดโอกาสให้เฉพาะผู้ถูกละเมิดสิทธิ เท่านั้นที่จะเป็นผู้มีสิทธิในการฟ้องคดี ซึ่งแตกต่างกับการฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง เพราะผู้ที่มีส่วนได้เสียในคดีก็มีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองได้

2.5.3 คดีที่ศาลมีอำนาจลงโทษ

กรณีที่มีความผิดเกิดจากการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎเกณฑ์การก่อสร้างทางหรือถนน ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อทางสาธารณสุขประโยชน์ และเป็นคดีที่ศาลใช้อำนาจในการคุ้มครองสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินที่เกิดตามธรรมชาติและที่ปลูกสร้างขึ้น และเป็นคดีที่ศาลใช้เทคนิคในการสั่งหรือบังคับให้ดำเนินการเพื่อทำให้พื้นที่กลับคืนสู่สภาพเดิมโดยจะปรับใช้ได้ทุกกรณี เนื่องจากสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินไม่สามารถทำให้สูญหายไปได้ โดยทั่วไป ข้อกำหนดในการตรวจสอบโดยศาล อำนาจศาลในคดีสิ่งแวดล้อมก็ไม่ต่างจากคดีอื่นๆ แต่สิ่งที่น่าสนใจในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอยู่ที่ว่าคดีสิ่งแวดล้อมมักจะเป็นคดีเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มซึ่งคดีสองประเภทดังกล่าวจะแตกต่างจากคดีประเภทที่มีการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎเกณฑ์เกี่ยวกับ

การก่อสร้างทางหรือถนนซึ่งเป็นคดีที่ศาลมีอำนาจในการลงโทษ และการฟ้องคดีนั้นดำเนินการโดยฝ่ายปกครอง

2.6 เงื่อนไขการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม

เงื่อนไขในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองนั้น นับเป็นประเด็นที่สำคัญเพราะนอกจากจะต้องพิจารณาเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองทั่วไปแล้ว ยังต้องคำนึงถึงเงื่อนไขเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับคดีสิ่งแวดล้อมด้วย

2.6.1 เงื่อนไขทั่วไปที่ต้องพิจารณาถึงประการแรกในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม คือ

1) อายุความ โดยทั่วไปแล้ว การฟ้องคดีปกครองจะต้องดำเนินการฟ้องภายใน 2 เดือนนับแต่วันที่มิคำสั่งอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ในการเริ่มนับอายุความสามารถแบ่งออกได้ 2 ลักษณะ คือ การออกคำสั่งที่มีลักษณะเป็นกฎ โดยอายุความจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการประกาศกฎนั้น และการออกคำสั่งที่มีผลเป็นลักษณะเฉพาะราย อายุความจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ได้มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ

กรณีที่เป็นการฟ้องศาลสำหรับเรียกให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าเสียหายหรือขอให้มีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น จะต้องมีการร้องเรียนหรืออุทธรณ์ภายในต่อฝ่ายปกครองก่อนและฝ่ายปกครองนั้นได้มีการออกคำสั่งปฏิเสธ หรือการปฏิเสธของฝ่ายปกครองแสดงออกโดยปริยาย กล่าวคือ ฝ่ายปกครองนั้นได้เพิกเฉยไม่มีการตอบกลับ ซึ่งการฟ้องประเภทนี้ไม่มีการกำหนดอายุความไว้โดยเฉพาะ เว้นแต่เป็นการฟ้องที่เกี่ยวกับการเรียกร้องความเสียหายที่เป็นเงิน ที่กำหนดอายุความ 4 ปีและกรณีที่ฝ่ายปกครองตอบปฏิเสธโดยชัดเจนเท่านั้นที่มีอายุความ 2 เดือนนับแต่วันที่ฝ่ายปกครองมีการปฏิเสธโดยชัดเจน สำหรับเรื่องอายุความกรณีพิเศษในคดีสิ่งแวดล้อมที่กฎหมายกำหนดไว้พิเศษ เช่น ในการฟ้องร้องคดีที่เกี่ยวกับการสร้างพื้นที่ทางอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กฎหมายกำหนดอายุความ 4 ปี หรือกรณีการฟ้องโต้แย้งต่อการอนุมัติให้ทำเหมืองหิน กฎหมายได้กำหนดอายุความพิเศษไว้ โดยมีอายุความ 6 เดือน

2) คำฟ้อง ตามแนวบรรทัดฐานของศาลปกครองฝรั่งเศสจะไม่ยึดรูปแบบที่เคร่งครัด กรณีที่คำฟ้องคดีปกครองยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำฟ้องให้ถูกต้อง สมบูรณ์ก่อนที่ศาลจะสั่งรับฟ้องได้ ยกเว้นในเรื่องการอุทธรณ์หรือการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อหน่วยงานทางปกครองซึ่งกฎหมายได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาล⁸⁷

⁸⁷ M.Jean Massot, "สิทธิในการฟ้องคดีปกครองและอายุความการฟ้องคดีตามกฎหมายฝรั่งเศส", การบรรยายพิเศษจัดโดยสำนักงานศาลปกครองร่วมกับสถานอัครราชทูตฝรั่งเศสประจำประเทศไทย เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2544. อ้างในรวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3 : กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่นๆ, (สำนักงานศาลปกครอง : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 133.

2.6.2 เงื่อนไขเฉพาะ ที่ต้องพิจารณาในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม

1) ผู้ฟ้องคดี ตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง เงื่อนไขในการฟ้องคดีประการสำคัญคือ ผู้ฟ้องจะต้องมีคุณสมบัติทั่วไป ต้องมีความสามารถในการใช้สิทธิทางศาล รวมถึงการฟ้องร้องโดยนิติบุคคล โดยนิติบุคคลนั้นๆ ต้องจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ซึ่งความสามารถในการฟ้องคดีของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลนั้น ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในกฎหมายแพ่ง กล่าวคือ ต้องมีความสามารถในการใช้สิทธิทางศาล

2) แสดงให้เห็นถึงความมีส่วนได้เสียในคดี ความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดี เป็นหลักกฎหมายทั่วไปในการดำเนินคดีทางปกครอง หากไม่มีส่วนได้เสียก็ย่อมไม่มีคำฟ้อง ความมีส่วนได้เสียที่เกิดขึ้นนั้นต้องชอบด้วยกฎหมาย และส่วนได้เสียที่เกิดขึ้นต้องเป็นส่วนได้เสียที่แน่นอน เกี่ยวเนื่องกับประเด็นแห่งคดี โดยศาลปกครองฝรั่งเศสจะพิจารณาความมีส่วนได้เสียในการฟ้องคดี สิ่งแวดล้อมค่อนข้างเปิดกว้างมีการพิจารณาอย่างรอบด้านในหลายกรณี กล่าวคือ ส่วนได้เสียที่เกิดขึ้นที่สามารถนำมาเป็นประเด็นในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นั้น อาจเป็นส่วนได้เสียทั้งในทางทรัพย์สิน ร่างกายและจิตใจ นอกจากนี้ความเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่จำเป็นต้องเป็นเฉพาะตัวแต่อาจเป็นส่วนได้เสียร่วมหรือในทางมหาชนก็ได้ ซึ่งหลักความเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ใช้กับผู้ฟ้องคดีที่เป็นนิติบุคคลที่ก่อตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย นิติบุคคลเหล่านั้นย่อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดี เพื่อปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของตนได้ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของทรัพย์สิน สภาพจิตใจ หรือเพื่อที่จะปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ส่วนรวมที่ผู้ฟ้องมีหน้าที่ที่จะต้องปกป้อง เช่น ในกรณีของสมาคมพิทักษ์สิ่งแวดล้อมก็เป็นผู้มีส่วนได้เสียร่วมในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้

2.7 กระบวนการตรวจสอบความชอบของนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

กรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง โดยศาลปกครองนั้น จะใช้กระบวนการพิจารณา และขั้นตอนในการตรวจสอบเหมือนกรณีนิติกรรมทั่วไปคือ⁸⁸

2.7.1 การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการหรือขั้นตอนในการออกคำสั่งทางปกครอง

ในคดีสิ่งแวดล้อม เช่นเดียวกับคดีปกครองทั่วไป ที่ศาลปกครองมีหน้าที่ที่ต้องเข้าไปตรวจสอบในเรื่องกระบวนการ หรือขั้นตอนในการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น ในเรื่องการแข่งขัน ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญในการออกคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพราะการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส ที่มีกฎหมายรับรองในระดับรัฐธรรมนูญ และในระดับกฎบัตรที่มีสถานะเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังรวมถึงขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การศึกษาผลกระทบ และ

⁸⁸ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 86.

การทำประชาพิจารณ์ ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญสำหรับฝ่ายปกครองในการรวบรวมความเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผลกระทบที่อาจจะเกิดกับสิ่งแวดล้อม เพื่อนำมาพิจารณาในการออกคำสั่งทางปกครอง

2.7.2 การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง

เป็นกรณีที่ศาลเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง คือ ตรวจสอบในเรื่องการใช้อำนาจละเมิดต่อกฎหมาย และการบิดเบือนการใช้อำนาจ การใช้อำนาจละเมิดต่อกฎหมาย เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ศาลปกครองสามารถตัดสินยกเลิหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ โดยตรวจสอบการใช้อำนาจละเมิดต่อกฎหมายนี้เป็นการตรวจสอบที่สำคัญเพื่อพิจารณาถึงสาระสำคัญของคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับ รวมถึงเหตุผลทั้งทางด้านข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ฝ่ายปกครองกล่าวอ้าง ซึ่งเป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองได้เต็มรูปแบบ โดยการใช้อำนาจละเมิดต่อกฎหมายนี้อาจเป็นกรณีของการละเมิดกฎหมายโดยตรงหรือเป็นกรณีการฝ่าฝืนกฎหมายโดยตีความผิด หรือขาดฐานกฎหมายที่กล่าวอ้าง เป็นต้น

การตรวจสอบเหตุแห่งการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เพราะมีการใช้อำนาจบิดเบือนไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองกระทำการโดยผิดวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การออกใบอนุญาตก่อสร้างให้เป็นพิเศษแก่ญาติของตน เป็นต้น การตรวจสอบในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของเนื้อหาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก็เป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้นๆ ได้กำหนดเอาไว้ เช่น ในกรณีการวางผังเมือง เป็นกรณีที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการออกคำสั่งอนุมัติหรืออนุญาตให้ดำเนินการก่อสร้าง หรือการเวนคืนที่ดินของฝ่ายปกครองว่าได้กระทำโดยถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ และได้มีการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือบิดเบือนหรือไม่ โดยในการฟ้องขอให้ศาลออกคำสั่งเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น จะต้องเป็นกรณีที่มีคำสั่งทางปกครองก่อนเสมอ ดังนั้นการกระทำที่เป็นการเตรียมออกคำสั่งหรือขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อที่จะออกคำสั่งนั้น ไม่สามารถนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ตัวอย่างเช่น กรณีที่กฎหมายเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในการอนุมัติหรืออนุญาตโครงการขนาดใหญ่ของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หากการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกระทำไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายอาจเป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองที่ออกตามมาถูกยกเลิหรือเพิกถอนได้ จึงเป็นกรณีที่มีการออกคำสั่งทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมายเพราะเหตุมีกระบวนการในการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

บทที่ 5

การวิเคราะห์การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ศึกษากรณีเงื่อนไขการฟ้องคดีของศาลปกครอง

การพัฒนาที่รีบเร่งทำให้การดำเนินนโยบายของรัฐในบางอย่างขาดความรอบคอบ โดยการมองข้ามปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ในอนาคต ปัญหาในด้านสิ่งแวดล้อมนั้น มักจะมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชนเป็นจำนวนมาก และความเสียหายไม่ได้จำกัดอยู่แค่พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง หากแต่ขยายวงออกไปเป็นบริเวณกว้าง ทั้งต่อระบบนิเวศน์ชุมชน สังคม เศรษฐกิจ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับประโยชน์ของมหาชนหรือการดำเนินกิจการสาธารณะในทางกฎหมายปกครอง แนวคิดและระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย เป็นเรื่องที่รัฐจะต้องเป็นผู้ให้หลักประกันในเรื่องที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ต้องได้รับการปกป้องรักษา คู่คุ้มครองดูแล รวมทั้งส่งเสริมให้มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน รัฐจึงเป็นผู้ที่มีหน้าที่ และความรับผิดชอบตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กฎหมายเหล่านี้ล้วนแต่เป็นกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครองทั้งสิ้น ทั้งนี้ รัฐมีภารกิจที่ต้องบริหารราชการ ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และเพื่อให้การดำเนินภารกิจของรัฐหรือการจัดทำบริการสาธารณะบรรลุวัตถุประสงค์ ฝ่ายปกครองในฐานะผู้ได้รับมอบอำนาจจากรัฐ จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายหรือกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะที่สำคัญได้แก่ การอนุญาตให้มีการดำเนินโครงการพัฒนาในด้านต่างๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กฎหมายจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดกรอบในการใช้อำนาจของรัฐและฝ่ายปกครองไว้ โดยกำหนดให้ต้องคำนึงถึงปัจจัยในหลายๆ ด้านประกอบกัน โดยเฉพาะการดำเนินโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน ชุมชนหรือระบบนิเวศวิทยา หากฝ่ายปกครองได้ดำเนินกิจกรรมหรือกระทำการใดๆ แล้ว เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือการกระทำละเมิด แล้วก่อให้เกิดความเสียหาย ส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อมย่อมต้องรับผิดชอบในการกระทำนั้น โดยอาจเป็นการแก้ไขเพิกถอนคำสั่ง หรือการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเยียวยาความเสียหายนั้น หรือชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อให้ความเสียหายนั้นบรรเทาเบาบางลง ในการแก้ไขเยียวยาความเสียหายของผู้ได้รับผลกระทบหรือได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหายนั้น จะเกิดขึ้นได้ก็โดยการที่ผู้นั้นต้อง

นำข้อพิพาทดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลเพื่อที่จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เยียวยาความเสียหายของตนซึ่งเป็นการใช้สิทธิทางศาล โดยประชาชนส่วนใหญ่หรือชุมชนที่อยู่ห่างไกลอาจจะยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการทางศาลมากนัก

ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่สำคัญ มีลักษณะที่มีผู้เสียหายจำนวนมาก และหากเกิดความเสียหายแล้วก็ยากที่จะกลับให้เป็นสภาพเดิมหรือไม่สามารถเรียกกลับคืนมาได้เลย ซึ่งปัจจุบันปัญหาดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น จึงเป็นที่มาของสิทธิในการเรียกร้องทางสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่สังคมและประชาชนทุกคนควรได้รับ เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและสามารถดำรงชีวิตที่ปกติสุข การฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติจึงมีความสำคัญและมีความจำเป็นมาก ซึ่งหากประชาชนหรือชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบหรือควบคุมดูแลร่วมกับรัฐหรือฝ่ายปกครองจะช่วยให้การดำเนินการต่างๆ เกิดการระมัดระวังและรอบคอบมากยิ่งขึ้นตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจในการกระทำของรัฐ หรือฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมหรือ การดำเนินงานใดที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อทางด้านสิ่งแวดล้อม เป็นการป้องกันความเสียหายได้ดีมากกว่าที่จะเกิดความเสียหายแล้วมาชดใช้เยียวยากันในภายหลัง ตามแนวความคิดที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า การป้องกันเป็นวิถีทางที่ถูกต้องและดีกว่าการแก้ไขเยียวยาในภายหลัง ซึ่งการป้องกันที่ดีควรมีการบูรณาการร่วมกันทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อให้สังคม ชุมชน และประเทศชาติน่าอยู่ ประชาชนสามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติ ไม่มีมลภาวะที่เป็นพิษ ไม่ส่งผลกระทบต่อคนรุ่นต่อไป เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติ ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะกระทำตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายนั้น สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามบทบัญญัติของกฎหมายโดยปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้

ในการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม เป็นกรณีการฟ้องคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนหรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง กล่าวคือคู่กรณีอย่างน้อยต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง หรือการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ส่วนคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ศิลปวัฒนธรรมของคนในสังคม ซึ่งระบบกฎหมายไทยยังไม่มี การกำหนดบทนิยามความหมายของคำว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” ไว้โดยเฉพาะอย่างชัดเจน แต่ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้ในข้อ 1 โดยให้ความหมายว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” หมายรวมถึง คดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือ การดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองหรือรักษา สภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การ คุ้มครองดูแลสุขภาพ ของมนุษย์ และการจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือ กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องและคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด กรณีมีปัญหาว่าคดีใด เป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ในศาลปกครองชั้นต้นให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนั้น เป็นผู้วินิจฉัย ส่วนในศาลปกครองสูงสุดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้วินิจฉัย กล่าวคือ คดีปกครองเป็นข้อพิพาทที่คู่กรณีอย่างน้อยต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมาย ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ธรรมชาติ การจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หากมีปัญหาว่าเป็นคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ในศาลปกครองชั้นต้นให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนั้นเป็นผู้วินิจฉัย ส่วนในศาลปกครองสูงสุดให้ ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้วินิจฉัย ซึ่งตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตามความหมายที่ให้ไว้เป็นคำนิยามที่ค่อนข้างเปิดกว้าง โดยใช้คำว่าหมายความรวมถึง ซึ่งอาจจะมีเรื่องที่เกี่ยวข้องมากกว่าที่ระบุไว้ก็ได้ขึ้นอยู่กับกรณีความ และการพิจารณาของศาลว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือไม่ เกี่ยวข้อง ในเรื่องใดบ้าง และจะนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องใดมาใช้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้

คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีปกครองทั่วไป ที่นอกจากจะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ชุมชน สังคม เศรษฐกิจ ข้อพิพาทดังกล่าว ยังมีความซับซ้อนที่ต้องใช้ความรู้ความเข้าใจในลักษณะเชิงสหวิทยาการ รวมทั้งในการเยียวยาหรือ แก้ไขปัญหาต้องมีความรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์อีกด้วย ศาลปกครองได้เห็นความสำคัญของคดี ประเภทนี้จึงได้มีการเปิดทำการแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยเฉพาะ เพื่อให้การบริหารจัดการคดี ปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและเป็นแนวทางเดียวกัน

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนอกจากจะต้องเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหายแล้ว จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีในประเภทนั้นด้วย เช่น การยื่นอุทธรณ์คำสั่งซึ่งเป็นขั้นตอนในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญก่อนฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคสอง และคำขอเพื่อเยียวยาความเสียหายต้องเป็นคำขอที่ศาลมีคำบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในข้อ 2 (2) ได้กำหนดการพิจารณาเกี่ยวกับคำขอเพิ่มเติมเพื่อให้ครอบคลุมถึงประเด็นความเสียหาย ได้แก่ ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพอนามัย ค่าเสียหายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และค่าเสียหายทางด้านวิถีชีวิตของชุมชนในสังคม สำหรับระยะเวลาการยื่นคำฟ้อง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนรวม เกี่ยวเนื่องกับการจัดทำบริการสาธารณะของภาครัฐ ซึ่งมีผู้เสียหายหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมาก โดยตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในข้อ 3 วรรคสอง ได้กำหนดให้การพิจารณาระยะเวลาในการฟ้องคดี ควรให้ความสำคัญเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งกรณีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะจะไม่มีกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีสามารถจะฟ้องเมื่อใดก็ได้ หรือหากความเสียหายนั้นยังคงอยู่จนถึงปัจจุบันสามารถที่จะฟ้องคดีได้ตลอดโดยไม่มีอายุความ อย่างไรก็ตาม การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันยังคงมีปัญหาอยู่ โดยไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม เนื่องจากการพิจารณารับคำฟ้องของศาลปกครองยังคงใช้หลักเกณฑ์เดียวกับคดีปกครองทั่วไป ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดีตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้

1. เปรียบเทียบการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกฎหมายไทยกับต่างประเทศ

ตารางที่ 1 การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเปรียบเทียบตามกฎหมายไทยกับต่างประเทศ

เรื่อง	กม.ไทย	กม.สหรัฐ	กม.ฝรั่งเศส
1. กฎหมายที่ รับรองสิทธิ การฟ้องคดี สิ่งแวดล้อม	1. รัฐธรรมนูญ 2. พรบ.ส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ 3. ความรับผิดทางแพ่ง 4. พรบ.จัดตั้งศาลปกครองฯ	1. รัฐธรรมนูญ (ผ่านการตีความศาลสูง) 2. กฎหมายสิ่งแวดล้อม 3. สิทธิส่วนบุคคลที่ได้ รับรองตามกฎหมาย 4. สิทธิตามกฎหมาย วิธีพิจารณาทางปกครอง	กฎบัตรว่าด้วยเรื่อง สิ่งแวดล้อม
2. ประเภท คดีปกครอง เกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อม	1. กระทำการโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย 2. ละเลยต่อหน้าที่ 3. ละเมิดความรับผิด อย่างอื่น 4. สัญญาทางปกครอง	1. คัดค้านการตัดสินใจ ของหน่วยงาน 2. คัดค้านการกระทำที่ บังคับให้เป็นไปตาม กฎหมาย 3. คัดค้านหน่วยงานเรื่อง ละเลย หรือไม่ทำให้ ทันเวลา	1. ขอให้เพิกถอนนิติกรรม ทางปกครองเพราะ กระทำเกินอำนาจ 2. คดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม 3. คดีปกครองเกี่ยวกับ โรงงานอุตสาหกรรม หรือเกษตรกรรม
3. สิทธิ การฟ้อง คดีปกครอง	1. ได้รับความเดือดร้อน 2. ความเดือดร้อนฯ ต้อง เกิดจากการกระทำ หรือ งดเว้นของฝ่ายปกครอง 3. ข้อโต้แย้งตาม ม. 9 4. การบรรเทาความ เดือดร้อนฯ ต้องมี คำบังคับตาม ม. 72 5. ดำเนินการตามขั้นตอน และวิธีการที่กม.กำหนด	1. ต้องมีความเสียหาย เกิดขึ้น 2. ต้องมีความสัมพันธ์ ระหว่างเหตุและผล 3. เป็นเรื่องที่ศาลจะ เยียวยาให้ได้	1. ส่วนได้เสียต้องชอบ ด้วยกฎหมาย 2. เป็นส่วนได้เสียที่ แน่นอน 3. เกี่ยวเนื่องกับประเด็น แห่งคดี

ตารางที่ 1 (ต่อ)

เรื่อง	กม.ไทย	กม.สหรัฐ	กม.ฝรั่งเศส
4. ผู้ได้รับความเดือดร้อนฯ	1. ผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างตาม ม.9 (1) (2) 2. ผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบม.9 (3) (4)	ต้องได้รับความเสียหายหรือมีแนวโน้มคาดว่าจะได้รับความเสียหายจากผลของการกระทำ	เปิดกว้าง ผู้มีส่วนได้เสียในคดีนอกจากเป็นคนในชุมชน สมาคม ด้านสิ่งแวดล้อม ฟ้องแทนได้
5. ค่าขอ/แก้ไขความเดือดร้อนเสียหายฯ	1. ม.72 2. กรณีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามคำแนะนำประธานศาลปกครองสูงสุดฯ ข้อ 2 (2)	เป็นเรื่องที่ศาลเยียวยาให้ได้	1. เพิกถอน/แก้ไข นิติกรรมทางปกครอง 2. ชดใช้ค่าความเสียหาย
6. การแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายฯ ตามขั้นตอน	1. กฎหมายเฉพาะกำหนด 2. ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดเป็นไปตาม ม.44 พรบ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ	กฎหมายเฉพาะกำหนด	กรณีฟ้องเรียกให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหาย ต้องร้องเรียนภายในต่อฝ่ายปกครองก่อน
7. ระยะเวลา (อายุความ)	1. ม.9 (1) (2) ขึ้นภายใน 90วัน ตามม.49 2. ม.9 (3) ขึ้นฟ้องภายใน 1 ปี ม.9 (4) ขึ้นฟ้องภายใน 5 ปี แต่ไม่เกิน 10 ปี ตาม ม.51 3. คู่คุ้มครองประโยชน์สาธารณะฟ้องเมื่อใดก็ได้ ตาม ม.52	กฎหมายเฉพาะกำหนด	1. คดีปกครองทั่วไป ภายใน 2 เดือน 2. คดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะ

1.1 กฎหมายที่รับรองสิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม

การรับรองสิทธิในการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในกฎหมายไทย ผู้ศึกษาได้แบ่งออกเป็น 4 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่ 1) สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ สูงสุด และเป็นกฎหมายแม่บท ที่มาของนโยบายแห่งรัฐ สิทธิเสรีภาพ หน้าที่ของประชาชน ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของรัฐ ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 41 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนและชุมชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้กระทำการใดที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหาย มีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินการแก้ไขหรือรับผิดชอบกับผลกระทบที่เกิดขึ้นได้ และมาตรา 43 กำหนดให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิในการอนุรักษ์ ป่าไม้ พืช สัตว์ เสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ ทั้งยังสามารถจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน เป็นต้น 2) สิทธิตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ตามมาตรา 96 ได้บัญญัติให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษจนเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย ซึ่งผู้ได้รับความเสียหายสามารถใช้สิทธิในการฟ้องเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษได้ ตามหลักการถูกโต้แย้งสิทธิตามที่บัญญัติไว้ตามมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ 3) การใช้สิทธิทางศาลในคดีแพ่งเป็นความรับผิดชอบทางแพ่ง จะต้องเป็นไปตามหลักการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 ซึ่งศาลยุติธรรมได้ให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมได้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นมาโดยเฉพาะ 4) สิทธิตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง. 2542 ให้สิทธิกับผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหายฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้นำหลักเกณฑ์การพิจารณาตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมาประกอบการพิจารณาด้วย

การรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ 4 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่ 1) สิทธิตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้บัญญัติสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้โดยตรง แต่เป็นผลของการตีความขยายสิทธิการคุ้มครองของศาลสูง 2) สิทธิตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็กฎหมายระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นต่างก็ได้สิทธิแก่ประชาชนเต็มที่ในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม เพราะถือว่าประชาชนทุกคนต่างก็มีส่วนได้ส่วนเสียในสิ่งแวดล้อม

และทรัพยากรธรรมชาติทุกคน โดยการใช้สิทธิฟ้องคดีนี้ได้เป็นไปตามกฎหมาย ได้แก่ The Michigan Environmental Protection Act of 1970 ที่มุ่งป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ การฟ้องคดีอาจฟ้องคดีได้ทั้งรัฐและเอกชน เพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขสิ่งแวดล้อม 3) สิทธิส่วนบุคคลที่ได้รับรองตามกฎหมาย การดำเนินคดีโดยเอกชน หรือประชาชนคนใดคนหนึ่ง โดยเป็นการดำเนินคดี เพื่อมีวัตถุประสงค์ให้กระทำหรืองดเว้นการกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้อง ส่วนมากเป็นการดำเนินคดีเกี่ยวกับเรื่องทรัพย์สินหรือประโยชน์ในสิ่งแวดล้อม การใช้กฎหมายในส่วนนี้ คือ กฎหมายมหาชนในส่วนแพ่ง 4) สิทธิตามกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง เพื่อให้ศาลเข้ามาทบทวนการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เมื่อมีการฟ้องคดีจะต้องมีการอ้างแหล่งที่มาของสิทธิในการฟ้องคดี คือ กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใดฉบับหนึ่งทุกครั้ง โดยไม่สามารถฟ้องคดีโดยใช้สิทธิของกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองได้โดยลำพัง

การรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศส มีการกำหนดกฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อม โดยกฎบัตรนี้เขียนขึ้นแนบเป็นส่วนท้ายของรัฐธรรมนูญจำนวนสิบข้อเสมือนเป็นบทบัญญัติหนึ่งในรัฐธรรมนูญ หลักการที่มีศักดิ์เทียบเท่ารัฐธรรมนูญนี้ ส่งผลต่อการสร้างกระบวนการยุติธรรมที่เข้มแข็งผ่านการตรวจสอบของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีการควบคุมกฎหมายที่ออกมาขัดต่อสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการบัญญัติเทียบเท่ารัฐธรรมนูญนี้ก็จะถูกยกเลิกไป การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถใช้สิทธิโต้แย้งคำสั่งทางปกครองโดยกระบวนการทางศาล

โดยสรุป การรับรองสิทธิในการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย มีความคล้ายคลึงกับการรับรองสิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกาเนื่องจากมีการกำหนดสิทธิในการฟ้องคดีเป็นไปตามเรื่องหรือข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับกฎหมายเฉพาะที่ได้กำหนดไว้ไม่สามารถที่จะฟ้องคดีโดยใช้สิทธิของกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองได้โดยลำพัง ต้องมีการกล่าวอ้างกฎหมายฉบับอื่นร่วมด้วย ในส่วนประเทศฝรั่งเศสนั้นมีการรับรองสิทธิในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมไว้ในกฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมมีศักดิ์เทียบเท่ารัฐธรรมนูญ มีการควบคุมกฎหมายที่ออกมาขัดต่อสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการบัญญัติเทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญนี้ก็ต้องถูกยกเลิกไป

1.2 ประเภทคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การแบ่งประเภทคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่โดยคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีปกครองทั่วไป จึงอาจแบ่งเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ 4 ประเภท คือ

- 1) การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2) การละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
 3) การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น 4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งจากการศึกษาประเภทคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทั้งของประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส นั้น มีความคล้ายคลึงกัน โดยเป็นกรณีที่มีการฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบหรือควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง เพื่อคัดค้านการกระทำหรือคำสั่งต่างๆ ของฝ่ายปกครอง และต้องการให้ฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานรัฐกระทำการใดๆ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ในส่วนของประเทศฝรั่งเศสจะให้ความสำคัญในเรื่องโรงงานอุตสาหกรรม เนื่องจากในประเทศฝรั่งเศสมีโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมากและจำเป็นต้องมีการควบคุมเป็นพิเศษ จึงได้มีการแบ่งประเภทคดีปกครองที่เกี่ยวกับโรงงานอุตสาหกรรมหรือเกษตรกรรมขึ้นมาโดยเฉพาะ

1.3 สิทธิในการฟ้องคดีปกครอง

สิทธิการฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา 42 กำหนดไว้ว่าต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 เป็นคำขอที่ศาลกำหนดค่าบังให้ได้ตามมาตรา 72 และต้องมีการดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแล้วจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ในส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส ได้กำหนดเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครองไว้ โดยมีความคล้ายคลึงกันคือ ต้องมีความเสียหายเกิดขึ้นและในความเสียหายนั้นต้องเกี่ยวเนื่องหรือมีความสัมพันธ์กับประเด็นแห่งคดีด้วย

1.4 ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา 42 ได้กำหนดผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายไว้ 2 กรณี คือ กรณีแรกคือ เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เป็นไปตามหลักการตีความของผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษามาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) กรณีที่สอง คือเป็นผู้ที่ต้องถูกโต้แย้งสิทธิ หรือเป็นคู่กรณีโดยตรง เป็นไปตามหลักการตีความของผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษามาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) (4) โดยในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส นั้น ก็มีความคล้ายคลึงกันคือมีการพิจารณาเกี่ยวกับผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายในลักษณะที่เปิดกว้าง โดยเฉพาะในคดีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งชุมชน สมาคม หรือองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมสามารถฟ้องคดีได้ แต่หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าความเสียหายที่เป็นจำนวนเงิน ในประเทศไทยและ

ประเทศสหรัฐต้องเป็นผู้ที่ถูกโต้แย้งหรือได้รับผลกระทบโดยตรงหรือเป็นคู่กรณีซึ่งได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำดังกล่าวเป็นผู้ฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้ ประเทศฝรั่งเศส ตั้งแต่ปี 1995 เป็นต้นมา การฟ้องคดีแทนผู้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมโดยสมาคมนั้น ผู้เสียหายจากผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมสามารถให้สมาคมหรือองค์กรที่มีได้หากำไร ทำการฟ้องแทนได้ตามมาตรา L 142-3 ของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมฝรั่งเศสซึ่งบัญญัติในการให้สิทธิฟ้องคดีแทนกรณีดังกล่าวทำนองเดียวกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ภายใต้เงื่อนไขที่ประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมกำหนด

1.5 คำขอหรือคำบังคับเพื่อให้ศาลมีคำสั่งแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นไปตามมาตรา 72 และการที่ศาลปกครองจะกำหนดคำบังคับได้นั้นจะต้องกำหนดให้สอดคล้องกับคำฟ้องตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง และหากเป็นคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ด้วย ให้พิจารณาหลักเกณฑ์ตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในข้อ 2 (2) ที่กำหนดให้ คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษในเรื่องการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแตกต่างจากคดีปกครองทั่วไป คำขอและคำบังคับจึงควรพิจารณาให้ครอบคลุมถึงประเด็นความเสียหาย ดังนี้ 1) ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพอนามัย 2) ค่าเสียหายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 3) ค่าเสียหายทางด้านวิถีชีวิตของชุมชนในสังคม ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศสนั้น ในเรื่องเกี่ยวกับคำขอเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายต้องเป็นเรื่องที่ศาลจะเยียวยาให้ได้ ได้แก่ การขอให้เพิกถอนนิติกรรม และการขอให้มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทน

1.6 การแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นไปตามมาตรา 42 วรรคสอง ได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีไว้ด้วยว่า หากกฎหมายเฉพาะในเรื่องใดได้กำหนดวิธีการหรือขั้นตอนแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายไว้ ผู้นั้นจะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยเป็นการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ภายในฝ่ายปกครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง ซึ่งแบ่งเป็น 2 กรณี คือ กรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้เป็นการเฉพาะ และกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้เป็นการเฉพาะกฎหมาย ให้นำความในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ซึ่งเป็นกฎหมายกลางนำมาใช้บังคับ กล่าวคือการอุทธรณ์ร้องทุกข์เป็นแบบบังคับ หากไม่ปฏิบัติตาม ศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยในประเทศสหรัฐอเมริกาจะเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะที่กำหนดไว้ และประเทศฝรั่งเศสในกรณีการฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหาย จะต้องมีการร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองเสียก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาล

1.7. ระยะเวลา (อายุความ)

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระยะเวลาการฟ้องคดีแบ่งออกเป็น 3 กรณีใหญ่ๆ ดังนี้ 1) การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) เกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองทั่วไป กำหนดให้ยื่นฟ้องคดีภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ตามมาตรา 49 2) การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) กรณีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดกำหนดให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองกำหนดให้ยื่นฟ้องภายใน 5 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 และ 3) การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคล จะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ และตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในข้อ 3 วรรคสอง กำหนดให้การพิจารณาระยะเวลาการฟ้องคดี ควรให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา 5 ในประเทศสหรัฐอเมริการะยะเวลาการฟ้องคดีเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้นได้กำหนดไว้ และประเทศฝรั่งเศสหากเป็นคดีปกครองทั่วไป ระยะเวลาการฟ้องคดีภายใน 2 เดือน และกรณีที่เป็นคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมการฟ้องคดีเป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะได้กำหนดไว้

2 การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดี

2.1 ประเด็นเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ประเด็นเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ศาลปกครองใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาเช่นเดียวกับการฟ้องคดีปกครองทั่วไป โดยคำจำกัดความในเรื่องของผู้มีสิทธิฟ้องคดีเป็นไปตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งสามารถแบ่งประเด็นเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้เป็น 2 ประเด็นดังนี้

2.1.1 ประเด็นเกี่ยวกับผู้เดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหาย

ในคดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การพิจารณากรณีเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายหรือไม่นั้น ศาลปกครองใช้หลักการพิจารณาแบบผู้เสียหายอย่างกว้าง กล่าวคือ เพียงแต่อาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายก็มีสิทธิฟ้องคดีได้แล้ว จึงเป็นการเปิดโอกาสอย่างกว้างขวางให้กับผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกระทำการทางปกครองตามอำนาจหน้าที่แล้วก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและทำให้ผู้หนึ่งผู้ใดได้รับความกระทบกระเทือนต่อสิทธิ เพื่อให้กฎหมายมีผลใช้บังคับในการคุ้มครองประชาชนและเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปพร้อมๆ กัน นอกจากนี้ ตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตามข้อ 3 กำหนดว่า คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ การพิจารณาถึงความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลนั้น ควรพิจารณาในความหมายอย่างกว้าง โดยคำนึงถึงสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์การเอกชน สมาคม นิติบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อม รวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน ซึ่งกล่าวได้ว่า เป็นการเปิดกว้างให้ประชาชนทั่วไปได้เข้าถึงในกระบวนการยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อมทั่วถึงมากขึ้น โดยไม่เฉพาะเจาะจงกับกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเท่านั้น โดยเป็นการให้สิทธิในอันที่จะสามารถ

ฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมได้ในลักษณะเปิด จุดประสงค์หลักก็เพื่อให้มีการตรวจสอบหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นการทบทวนคำสั่ง เพื่อแก้ไขการกระทำที่อาจเกิดจากการกระทำที่อาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย จากหลักการฟ้องคดีของผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างนี้เอง จึงเป็นจุดเด่นของศาลปกครองในการเยียวยาให้กับผู้ได้รับความเสียหายหรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และได้ผลในทางที่เป็นการป้องกันได้ด้วย เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมนั้น ในบางกรณีอาจจะไม่ปรากฏผลขึ้นในทันทีทันใด แต่จะมีลักษณะที่สะสมไปจนกว่าผู้ที่ได้รับผลกระทบจากความเสียหายจากสิ่งแวดล้อมจะได้รับความเจ็บป่วย มีปัญหาด้านสุขภาพ อนามัยหรือคุณภาพชีวิตของตน

ในปัจจุบันศาลปกครองมีการสั่งคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยได้กำหนดเงื่อนไขของการใช้สิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองให้ครอบคลุมไปถึงสิทธิชุมชน องค์การ สมาคม ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) แต่ก็ได้นำเอาหลักการของการดำเนินคดีแบบกลุ่มของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบในการดำเนินคดีแบบกลุ่ม และได้มีการบัญญัติกฎหมายที่ใช้สำหรับการดำเนินคดีแบบกลุ่ม ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมโดยประชาชน (Citizen Suit) คือสิทธิในการฟ้องคดีตามกฎหมายโดยไม่คำนึงว่าจะเป็นผู้เสียหายโดยตรงหรือไม่เพียงแต่ประชาชนผู้นั้นพบว่ามีการกระทำความผิดตามกฎหมายก็สามารถฟ้องคดีได้โดยเป็นวิธีที่รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการดูแลสิ่งแวดล้อมโดยผ่านกระบวนการทางศาลเป็นการฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของซึ่งการดำเนินคดีแบบกลุ่มเป็นกระบวนการดำเนินคดีที่เพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกต่อประชาชน เนื่องจากเป็นวิธีการที่สามารถคุ้มครองผู้เสียหายได้เป็นครั้งละจำนวนมาก การดำเนินคดีแบบกลุ่มจึงเป็นมาตรการที่สร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาชนผู้ด้อยโอกาสในสังคม ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย ลดความซ้ำซ้อนในการฟ้องคดีและป้องกันการขัดแย้งกันของคำพิพากษา จึงเป็นมาตรการในการลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ การนำการดำเนินคดีกลุ่มมาใช้ในประเทศไทยโดยเฉพาะในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงทำให้เกิดผลดีในทุกๆ ด้านทั้งทางภาครัฐและภาคประชาชน

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง ส่วนใหญ่เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือการกระทำละเมิด เช่น การออกใบอนุญาตก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมโดย

ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือไม่ให้ประชาชนบริเวณใกล้เคียงได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งเป็นขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ แล้วก่อให้เกิดมลพิษไม่ว่าจะเป็นควันพิษ การปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำลำคลอง ดังตัวอย่างคดีที่คณะกรรมการกิจการพลังงานพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างโรงไฟฟ้าหนองแสง จ.สระบุรี ซึ่งประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงรวมตัวกันฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนใบอนุญาตการก่อสร้าง ซึ่งหากก่อสร้างและดำเนินการแล้วอาจจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและความเป็นอยู่ของประชาชนที่อยู่อาศัยใกล้เคียงได้ หรือการอนุญาตให้วางท่อน้ำทิ้งในเขตทางหลวง ทำให้ถนนแตกร้าวและทรุดตัวจากการที่เอกชนขุดดินเพื่อวางท่อน้ำทิ้ง ซึ่งคดีประเภทนี้ในประเทศสหรัฐอเมริกาก็ได้มีแนวคำพิพากษาของศาลสูงในคดี *Sierra Club v. Morton* ซึ่ง *Sierra Club* ได้แย้ง *Forest Service* และ *Department of Interior* (กรมป่าไม้และกรมการกิจการภายในหรือมหาดไทย) ที่อนุมัติโครงการของบริษัท *วอลท์ ดิสเนย์ เอเตอร์ไพรซ์* และคดี *United States v. Students Challenging Regulatory Agency Procedure (SCRAP I)* ได้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการค้าระหว่างมลรัฐ (the interstate Commerce Commission, ICC) ที่อนุญาตให้การรถไฟเก็บค่าระวางเพิ่ม 2.5 เปอร์เซ็นต์จากสินค้าไร้เชื้อเพลิงที่ขนส่ง โดยปราศจากการทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้วส่งผลกระทบต่อองค์กรหนึ่งองค์กรใดทำให้สมาชิกอาจได้รับผลกระทบจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งจากแนวคำพิพากษาทั้งของประเทศไทยและในประเทศสหรัฐอเมริกาได้รองรับสิทธิในการฟ้องคดีของประชาชน ชุมชน และองค์กรที่รวมกลุ่มเพื่อวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน เป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐหรือฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น จากการศึกษาแนวคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองยังมีปัญหาในเรื่องของการตีความเกี่ยวกับการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายที่ศาลปกครองจะพิจารณาเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้นั้น ซึ่งเกิดจากการวินิจฉัยที่เห็นต่างกันของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดดังเช่นในคดีกลุ่มทราวดี ฟ้องกรมศิลปากรที่มีคำสั่งอนุญาตให้เทศบาลนครนครปฐมก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลส่งผลกระทบต่อพระปฐมเจดีย์ทำให้ทัศนวิสัยเสียหาย และกรณีคดีชาวบ้านดงมะไฟ จังหวัดหนองบัวลำภูฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตให้ใช้ป่าสงวนทำเหมืองแร่หิน ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม เน้นในเรื่องความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งสามารถ

ตีความได้ในลักษณะสิทธิที่เป็นทั้งนามธรรมและรูปธรรม ได้แก่ สิทธิในการอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการมีสุขภาพดี สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งในหลายช่วงทศวรรษที่ผ่านมาพบว่าประชาชนได้เคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมมากขึ้น⁸⁹ สำหรับในประเทศไทยแม้ว่าจะมีการรับรองสิทธิในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้ในกฎหมายอื่นๆ หลายฉบับ ผู้เขียนเห็นว่า ในการพิจารณารับคำฟ้องของศาลปกครอง การพิจารณาถึงความมีส่วนได้เสีย การที่ เป็นผู้เดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ปัจจุบันใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง คือเป็นหลักการพิจารณาตามหลักกฎหมายปกครองทั่วไป ซึ่งกรณีการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นมีลักษณะพิเศษ โดยมีความสำคัญเร่งด่วน อีกทั้งยังมีผลกระทบในวงกว้าง กฎหมายยังขาดความชัดเจนและเป็นรูปธรรม ทำให้ประชาชนสับสน เนื่องจากมีหลักเกณฑ์มากมาย และกระบวนการที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถใช้เป็นหนทางที่นำไปสู่ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริง

2.1.2 ประเด็นเกี่ยวกับคำขอเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนเสียหาย

ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ตอนท้ายได้กำหนดให้ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีจะต้องระบุสิ่งที่ต้องการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 เป็นคำขอท้ายคำฟ้องคดีที่ผู้ฟ้องคดีต้องระบุให้ชัดเจนว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์ที่จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องใดบ้าง เพื่อที่จะช่วยเยียวยา หรือชดเชยค่าความเสียหายที่ได้รับในรูปแบบใด โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องระบุให้ชัดเจนเพียงพอ แต่ต้องเป็นคำขอที่ศาลสามารถจะกำหนดคำบังคับได้ และต้องกำหนดให้สอดคล้องกับคำฟ้องตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดได้นั้น ต้องเป็นไปตามข้อกำหนดในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในข้อ 2 (2) กำหนดว่า การพิจารณาเกี่ยวกับคำขอให้ศาลกำหนดคำบังคับตามมาตรา 72 เนื่องจากคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษในเรื่องการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแตกต่างจากคดีปกครองทั่วไป คำขอและคำบังคับจึงควรพิจารณาให้ครอบคลุมถึงประเด็นความเสียหาย เช่น 1) ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพอนามัย ค่าปลงศพ ค่าทดแทนความเสื่อมเสียสมรรถภาพของร่างกาย ค่าขาดประโยชน์จากการประกอบอาชีพ ค่าเสียหายทางด้านจิตใจ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้อง เป็นต้น

⁸⁹ รายงานผลโครงการพัฒนาบุคลากรศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2556:วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง.

2) ค่าเสียหายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ค่าเสียหายที่ไม่มีตัวเลขเชิงพาณิชย์ ได้แก่ ความสูญเสียทางระบบนิเวศ หรือทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

3) ค่าเสียหายทางด้านวิถีชีวิตของชุมชนในสังคม เช่น ความสูญเสียเอกลักษณ์ของชุมชน ความสูญเสียทางศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น ทั้งนี้ เมื่อคำขอหรือคำบังคับไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ศาลพึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำการแก้ไขหรือชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือดำเนินการไต่สวนผู้ฟ้องคดีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้ชัดเจน

คำขอท้ายคำฟ้องถือเป็นสิ่งที่มีความสำคัญที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องเขียนลงในคำฟ้อง เนื่องจากเป็นข้อความที่แสดงถึงความต้องการที่จะให้ศาลช่วยเยียวยาหรือแก้ไขความเดือดร้อนหรือบรรเทาความเสียหายนั้นให้ทุเลาเบาบางลง หรือชดเชยค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นแล้วไม่สามารถเรียกกลับคืนได้ เช่น กรณีที่เกิดกับสิ่งแวดล้อมแล้วส่งผลกระทบต่อสุขภาพหรือความเสียหายในด้านทรัพยากรธรรมชาติ ศาลปกครองได้เปิดกว้างให้ผู้ฟ้องคดีสามารถระบุคำขอได้อย่างครอบคลุมตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้ เห็นว่ายังมีปัญหาในทางปฏิบัติ ผู้ฟ้องคดีส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจซึ่งอาจทำให้พลาดหรือสูญเสียโอกาสในการเรียกร้องผลประโยชน์ที่ควรจะได้รับไป

2.2 การดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหาย

ในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม นอกจากจะเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้แล้วนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อเรื่องที่น่ามาฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้เสร็จสิ้นภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ถ้าผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ศาลปกครองอาจมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ ซึ่งหากกฎหมายในเรื่องนั้นได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดก่อน เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตโรงงาน หากกรมโรงงานไม่ออกใบอนุญาตให้ ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อรัฐมนตรีภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้เป็นการเฉพาะ และคดีที่น่ามาฟ้องต่อศาลปกครองเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่มีได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการ

อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีที่เป็นคู่กรณีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งดังกล่าวก่อน จึงจะทำให้เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เช่นในคดีที่มีการฟ้องว่าผู้ว่าราชการจังหวัดร้อยเอ็ด ได้มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีบุตรชายในลำน้ำตามคำขออนุญาตบุตรชาย ซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ โดยเฉพาะ จึงต้องนำบทบัญญัติในตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ย่อมไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 34/2551) และในกรณีคดีชาวบ้านดงมะไฟ จังหวัดหนองบัวลำภูขอให้เพิกถอนใบอนุญาตให้ใช้ป่าสงวนท่าเหมืองแร่ โดยผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบแปดคนมิใช่คู่กรณีในการออกคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบแปดคนจึงไม่อยู่ในบังคับต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนการฟ้องคดี ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.48/2557) ดังนั้นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งทางปกครองหากมิใช่คู่กรณีที่ปรากฏในคำสั่งทางปกครองก็ไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์ต่อหน่วยงานเจ้าของคำสั่งทางปกครองนั้น สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ ซึ่งอาจจะเป็นคู่กรณีในคำสั่งมีผลกระทบจากคำสั่งโดยตรง หรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ซึ่งยังมีปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมายที่ไม่ชัดเจน ทำให้ผู้ฟ้องคดีเกิดความสับสน เนื่องจากมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง จึงมีปัญหากในการปฏิบัติ อีกทั้งหากไม่ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดศาลปกครองอาจมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และอาจทำให้เกิดความล่าช้าจนไม่ทันต่อเหตุการณ์ได้

2.3 ระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครอง

เงื่อนไขอีกประการหนึ่งที่สำคัญสำหรับการฟ้องคดีปกครอง คือระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครอง โดยหลักการทั่วไปการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแจ้งแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น และตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้การฟ้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ที่เกี่ยวกับการละเมิดให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองให้ยื่นฟ้อง

ภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ในกรณีการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในข้อ 3 วรรคสอง กำหนดให้การพิจารณาระยะเวลา การฟ้องคดี ควรให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี โดยจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งศาลปกครองได้ให้ความสำคัญกับการฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ที่คดีส่วนมากจะเป็นคดีที่มีผลกระทบที่เป็นบริเวณกว้าง ทั้งต่อระบบนิเวศน์ชุมชน สังคม เศรษฐกิจ โดยรวม เช่นกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตแผ้วถางป่าที่กรมป่าไม้ออกให้กับผู้ประกอบการ เอกชน ศาลได้เห็นว่าเป็นการฟ้องคดีภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 256/2552) และกรณีคดีชาวบ้านดงมะไฟ จังหวัดหนองบัวลำภู ฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตให้ใช้ ป่าสงวนทำเหมืองแร่หินแม้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบแปดคนจะยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา การฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว แต่การฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบแปดคนเป็นการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในตำบลดงมะไฟ ตำบลบานโคก และตำบลสุวรรณคูหา กรณีถือได้ว่าการฟ้องคดี ของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบแปดคนเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.48/2557)

จากการศึกษาแนวคำสั่งของศาลปกครองในกรณีปัญหาที่เกี่ยวกับระยะเวลา การฟ้องคดีเกิดจากการไม่ชัดเจนของกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีสับสนไม่ทราบและไม่มีความรู้ เกี่ยวกับสิทธิของตน ปลดปล่อยระยะเวลาผ่านไปนานจนล่วงพ้นระยะเวลาในการฟ้องคดี ทำให้เสีย สิทธิในการคุ้มครอง รักษาผลประโยชน์ของตนเอง แต่สำหรับคดีปกครองที่มีลักษณะส่งผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติโดยรวม ศาลอาจพิจารณารับฟ้องคดีไว้พิจารณาตามบทบัญญัติ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

บทที่ 6

สรุป และข้อเสนอแนะ

1. สรุป

ปัจจุบันประชาชนได้รับรู้สิทธิของตนเองในการใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลมากกว่าในอดีต อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้เพิ่มกลไกองค์กรตรวจสอบอำนาจทางปกครอง คือ ศาลปกครอง ซึ่งนับได้ว่าเป็นก้าวสำคัญของการพัฒนาการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองหรืออำนาจของรัฐ โดยศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การพิจารณาว่าคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะมีขอบเขตเพียงใด ตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ได้ให้ความหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” หมายความรวมถึง คดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์ การจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง และคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด ลักษณะคดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นปัญหาข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับคนกลุ่มใหญ่ ซึ่งมีผลกระทบในวงกว้าง มักเกี่ยวข้องกับค่านิยมและความรู้สึกพื้นฐาน มีโอกาสลุกลามไปสู่ความรุนแรง คดีมีความซับซ้อน และเป็นเรื่องความไม่สมดุลทางอำนาจของคู่พิพาท ซึ่งข้อพิพาทที่เกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมมักจะเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางปกครอง ในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ได้คำนึงถึงความสำคัญในเรื่องการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณี ในการต่อสู้คดีอย่างเท่าเทียมกัน มีระบบการพิจารณาคดีแบบไต่สวนที่ศาลมีอำนาจและบทบาทเข้าไปแสวงหาข้อเท็จจริงได้เต็มที่โดยไม่ผูกพันกับพยานหลักฐานที่คู่กรณีให้มา ทำให้เกิดความเป็นธรรม ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีบทบาทในการพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมอย่างยิ่ง เนื่องจากศาลปกครองสามารถคุ้มครอง

สิทธิของประชาชนภายใต้สภาวะการณ์ของโลกในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปจากการเพิ่มจำนวนของประชากร ความต้องการพลังงานหรือทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มมากขึ้นด้วย การพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมซึ่งอาจก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก การที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่จะได้รับผลกระทบของปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งมีผลกระทบเป็นวงกว้าง ทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและประโยชน์สาธารณะจึงจะเห็นได้ว่าการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นการดำรงไว้เพื่อเป็นการสร้างความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนและเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณะที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อีกทั้ง คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองยังเป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินที่จะส่งผลให้การดำเนินการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐหรือฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบมีประสิทธิภาพและรัดกุมมากยิ่งขึ้นอย่าด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อที่จะได้สอดคล้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นในอนาคต บทบาทสำคัญ โดยผลแห่งคำพิพากษาของศาลจะสร้างผลกระทบใดๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทั้งทางตรงและทางอ้อม

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎี ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หลักเกณฑ์การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม แนวคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง รวมทั้งการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ ผู้ศึกษาเห็นว่า การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 รวมทั้งเงื่อนไขหลักเกณฑ์ในการฟ้องคดีที่ศาลต้องพิจารณารับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งนั้น ปัจจุบันยังมีปัญหาอยู่ เพราะต้องใช้หลักเกณฑ์ต้องเป็นไปตามกฎหมายปกครองทั่วไป เห็นควรมีการแก้ไขเพื่อให้เหมาะสมกับประเภทของการฟ้องคดีเพื่อให้เกิดความรวดเร็วและเป็นธรรมต่อประชาชนที่ได้รับผลกระทบ จึงเห็นควรมีการแก้ไขตามประเด็นปัญหาที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น ดังนี้

2 ข้อเสนอแนะ

2.1 ประเด็นเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

2.1.1 ประเด็นเกี่ยวกับผู้เดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหาย

เนื่องจากการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองนอกจากจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี

ปกครอง พ.ศ. 2543 และคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
 สิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง ในการพิจารณาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีในศาลปกครองนั้น ศาลจะพิจารณา
 ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.
 2542 พิจารณาตามหลักเกณฑ์การฟ้องคดีปกครองทั่วไป ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติ
 ในมาตรา 42 โดยเพิ่มเติมว่า กรณีเป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมให้พิจารณาตามหลัก
 ผู้เสียหายอย่างกว้าง ที่กำหนดไว้ในคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดี
 ปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การตีความที่เกี่ยวข้องกับผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจ
 เดือดร้อนหรือเสียหายของศาลมีหลักเกณฑ์ที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น เพื่อป้องกันการพิจารณาหรือการ
 ตีความที่ไม่เหมือนกันในชั้นศาล เนื่องจากการพิจารณาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับการตีความ
 ในเรื่องผู้เดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมักมีผู้เสียหายเป็น
 จำนวนมาก ประชาชนจึงควรได้รับความเชื่อมั่นและแน่ใจว่ามีกฎหมายในการรองรับสิทธิของตน
 ในการฟ้องคดีและศาลสามารถที่จะรับคำฟ้องและคำร้องขอเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อน
 ไว้พิจารณาได้

2.1.2 ประเด็นเกี่ยวกับคำขอเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนเสียหาย

ในคดีปกครองทั่วไปผู้ฟ้องคดีจะต้องระบุคำขอที่ศาลสามารถจะกำหนดคำ
 บังคับได้ และต้องกำหนดให้สอดคล้องกับคำฟ้องตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง
 ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
 ศาลปกครองเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีสามารถที่จะมีคำขอได้อย่างครอบคลุมในหลายๆ ด้านตาม
 คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในข้อ 2
 (2) หากแต่ผู้ฟ้องขาดความรู้ความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาจทำให้พลาดหรือสูญเสียโอกาสใน
 การเรียกร้องผลประโยชน์ที่ควรจะได้รับไป ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการจัดให้ความรู้ความเข้าใจกับ
 บุคลากรทั้งของภาครัฐและเอกชน เกี่ยวกับการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองใน
 เบื้องต้น เพื่อให้ประชาชนโดยทั่วไป หรือองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องได้ทราบถึงสิทธิของตนเอง และ
 ในส่วนของเจ้าหน้าที่ของศาลก็ควรมีการฝึกอบรมในเรื่องการให้คำแนะนำกับผู้มาฟ้องคดีเพื่อให้
 คำแนะนำอย่างถูกต้องและเหมาะสมด้วย

2.2 การดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหาย

ในประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแก้ไขความ
 เดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายได้มีกำหนดในมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ
 จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดขั้นตอนกระบวนการไว้รวมทั้งหากมี
 กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะให้เสร็จสิ้นในขั้นตอนของฝ่ายปกครองนั้น

ก่อนจึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ หรือถ้าหากไม่ปฏิบัติตามศาลก็จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรที่เกี่ยวข้องมีอยู่ค่อนข้างมากอยู่แล้ว อีกทั้งต้องปฏิบัติตามกฎหมายปกครองทั่วไปด้วยซึ่งค่อนข้างยุ่งยากและผู้เสียหายอาจสับสนในกระบวนการ ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการบัญญัติในมาตรา 42 เพิ่มเติม โดยให้กำหนดให้ ในกรณีการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้พิจารณารับคำฟ้องโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และเพื่อความรวดเร็วในการพิจารณาให้รับคำฟ้องโดยไม่บังคับให้ต้องอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปอย่างรวดเร็ว และสะดวกมากขึ้น โดยกำหนดขั้นตอนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะเพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ ป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ทันทั่วถึง

2.3 ระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง นั้น ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ส่วนคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมศาลจะพิจารณา ข้อ 3 ตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ประกอบกัน ทั้งนี้หากข้อพิพาทนั้นส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ระยะเวลาสำหรับการฟ้องคดีก็คือจะฟ้องเมื่อใดก็ได้ไม่มีกำหนดอายุความ ซึ่งการที่ศาลจะพิจารณาว่าข้อพิพาทนั้นส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะต้องผ่านการพิจารณาวินิจฉัยของศาลและขึ้นอยู่กับพยานหลักฐานอื่นๆ ประกอบกัน ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 52 วรรคหนึ่ง โดยบัญญัติว่า การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ และสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ ซึ่งจะช่วยให้การพิจารณาในเรื่องนี้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ในส่วนของผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบ หรือประชาชน องค์กรเอกชน ก็สามารถที่จะเข้าถึง และเข้าใจในกระบวนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ง่ายขึ้น

บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- กรณีศึกษา สุทธิประสิทธิ์. *สรุปคดี (และศาล) สิ่งแวดล้อมในฝรั่งเศส*, เอกสารเสนอกณะกรรมกรการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ครั้งที่ 7/2552 เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2552.
- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- โกเมท ทองภิญโญชัย. (2534). *การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม. (2553). *แนวทางการตั้งคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม*. สำนักงานศาลปกครอง, กรุงเทพฯ.
- คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม. (2555). *แนวทางการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม*. สำนักงานศาลปกครอง, กรุงเทพฯ.
- คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม. (2556). *รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2556 : วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม*. สำนักงานศาลปกครอง, กรุงเทพฯ.
- คมวัชร เอียงอ่อง. “การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกา”. *วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- จรณชัย ศัลยพงษ์. (2528). *รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย*. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- จักรพงษ์ เล็กสกุลไชย. (2541). *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ภาค 1-ภาค 3) (พิมพ์ครั้งที่ 4)*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2542). *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. กรุงเทพมหานคร : บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลาคม จำกัด.
- ถาวร เกียรติทับทิว. (2544). *กฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ.
- ธานีพันธ์ กรัยวิเชียร. (2518). *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง*. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2556). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

- คณัย ศรีถัมพัม.(2525). *คำทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. *ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท. อ้างใน รวบรวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3 : กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่นๆ. สำนักงานศาลปกครอง, กรุงเทพฯ.*
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ. *เอกสารประกอบการบรรยายวิชาปัญหาการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม. สำนักงานศาลปกครอง, กรุงเทพฯ.*
- ปิยะศาสตร์ ไชวพันธ์. *รวบรวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1 : กฎหมายปกครองภาคสารบัญญัติ. สำนักงานศาลปกครอง, กรุงเทพฯ.*
- พิเชษฐ เมฆานนท์. (2533). *บทบาทของกฎหมายในการควบคุมและจัดระเบียบสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.*
- เพ็ญญา พงษ์มานะวงศ์. (2554). *ความหมายของสิ่งแวดล้อมและกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา. ศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อม จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสเปิดทำการแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง. สำนักงานศาลปกครอง, กรุงเทพฯ.*
- มงคล วุฒิชนากุล. (2536). *การใช้หลักการผู้สร้างปัญหามลพิษเป็นผู้รับภาระในการแก้ปัญหามลพิษทางน้ำจากภาคอุตสาหกรรม. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.*
- วรพจน์ วิสริตพิชญ์. (2547). *วิธีพิจารณาคดีปกครอง. ร่างถอดเทปคำบรรยายหลักสูตรพนักงานคดีปกครอง ระดับกลาง รุ่นที่ 7. สำนักงานศาลปกครอง, กรุงเทพฯ.*
- วรรณภา ดิระสังขะ. (2548). *กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส : หลักการพื้นฐานในกฎหมายสิ่งแวดล้อม (La charte de l'environnement).* สืบค้นจาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=707>.
- วรรณภา ดิระสังขะ. (2553). *ศาลและวิธีพิจารณาคดีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ฝรั่งเศส.* สืบค้นจาก <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1432>.
- วิริยะ ว่องวานิช. (2546). *วิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.*
- วิริยะ วัฒนสุชาติ. (2544). *ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. กรุงเทพฯ.*
- วิสิฐ ญาณภีร์. (2557). *บริบทหลักนิติธรรมในต่างประเทศ. สำนักปลัดกระทรวงยุติธรรม, กรุงเทพฯ.*

- วีระ โลจายะ. (2531). *กฎหมายสิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ศิริรัตน์ รัตน์พันธ์. (2543). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม: ศึกษากรณี
มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- สุภัทลีนี จันทร์โหม. (2555). *ปัญหาการดำเนินคดีกับหน่วยงานรัฐที่กระทำละเมิดในคดีสิ่งแวดล้อม
ของศาลปกครอง*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
กรุงเทพฯ.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ. (2531). *การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทน
ความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ*. รายงานผลการวิจัยคณะนิติศาสตร์ร่วมกับ
สถาบันวิจัยสภาพแวดล้อมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมูลนิธิญี่ปุ่น, กรุงเทพฯ.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2542). *การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. *การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม*. ศูนย์กฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- ศาลปกครอง. (2554). *ศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2547). *กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- อังคณา เสางทอง. (2550). *สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์
มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. (2549). *รายงานการศึกษาวินิจฉัยเรื่องวิธีพิจารณา
คดีปกครองเปรียบเทียบ เสนอสำนักงานศาลปกครอง*. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา
แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- เอกสารเสนอคณะอนุกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ครั้งที่ 7/2552 เมื่อวันที่ 28
สิงหาคม 2552.
- M.Patrick Le Louarn. *การบรรยายพิเศษ เรื่องกฎหมายฝรั่งเศสกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและ
การพัฒนาเศรษฐกิจ*. เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2546 ณ สำนักงานศาลปกครอง.
- M.Jean Massot. (2544). *สิทธิในการฟ้องคดีปกครองและอายุความการฟ้องคดีตามกฎหมายฝรั่งเศส
การบรรยายพิเศษ*. สำนักงานศาลปกครองร่วมกับสถานอัครราชทูตฝรั่งเศสประจำ
ประเทศไทย, กรุงเทพฯ.



ภาคผนวก

คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด

ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

โดยที่ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของสาธารณชนและการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม สมควรให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปโดยรวดเร็วทันต่อการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบนิเวศ สังคมและเศรษฐกิจ รวมทั้งการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณีอย่างมีประสิทธิภาพ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบข้อ ๖ (๕) และ (๖) ของระเบียบ ก.ศป. ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ประธานศาลปกครองสูงสุดและอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น และการบริหารงานศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๔ ประธานศาลปกครองสูงสุดจึงออกคำแนะนำ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ในคำแนะนำนี้

“คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” หมายความว่ารวมถึง คดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์ การจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด

กรณีมีปัญหาว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ในศาลปกครองชั้นต้น ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนั้นเป็นผู้วินิจฉัย ส่วนในศาลปกครองสูงสุดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้วินิจฉัย

ข้อ ๒ ในการพิจารณาความสมบูรณ์ครบถ้วนของคำฟ้อง ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลพึงพิจารณาดังนี้

(๑) การพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี รวมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว หากพอที่จะเข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหรืออาจจะได้รับผลจากการกระทำดังกล่าวในลักษณะใดลักษณะหนึ่งโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ก็ถือได้ว่าเพียงพอที่จะพิจารณาและดำเนินการต่อไปได้แล้ว

(๒) การพิจารณาเกี่ยวกับคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับ เนื่องจากคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษในเรื่องการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแตกต่างจากคดีปกครองทั่วไป คำขอและคำบังคับจึงควรพิจารณาให้ครอบคลุมถึงประเด็นความเสียหายดังนี้

(ก) ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพอนามัย เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าขาดไร้โอกาส ค่าปลงศพ ค่าทดแทนความเสื่อมเสียสมรรถภาพของร่างกาย ค่าขาดประโยชน์จากการประกอบอาชีพ ค่าเสียหายทางด้านจิตใจ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้อง เป็นต้น

(ข) ค่าเสียหายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ค่าเสียหายที่ไม่มีตัวเลขเชิงพาณิชย์ ได้แก่ ความสูญเสียทางระบบนิเวศ หรือทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

(ค) ค่าเสียหายทางด้านวิถีชีวิตของชุมชนในสังคม เช่น ความสูญเสียเอกลักษณ์ของชุมชน ความสูญเสียทางศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น

ทั้งนี้ เมื่อคำขอหรือคำบังคับไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ศาลพึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำการแก้ไขหรือชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือดำเนินการไต่สวนผู้ฟ้องคดีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้ชัดเจน

ข้อ ๓ คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ การพิจารณาถึงความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลนั้น ควรพิจารณาในความหมายอย่างกว้าง โดยคำนึงถึงสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์กรเอกชน สมาคม นิตยบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อม รวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่นด้วย

การพิจารณาระยะเวลาการฟ้องคดี ควรให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

กรณีที่มีการยื่นคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ศาลควรพิจารณาให้ความสำคัญเกี่ยวกับผลกระทบหรือประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับสาธารณะประกอบในการพิจารณายกเว้นค่าธรรมเนียมศาลด้วย และโดยสถานะของผู้ขอซึ่งยื่นฟ้องเพื่อแก้ไขเยียวยาสิ่งแวดล้อม หากต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล พึงถือว่าผู้ขอจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ตามมาตรา ๔๕/๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ข้อ ๔ คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะในปัจจุบัน และหรืออาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะในอนาคต ศาลพึงพิจารณากำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยไม่ต้องรอให้ผู้ฟ้องคดีร้องขอ

ข้อ ๕ ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ศาลกำหนด ศาลพึงมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ศาลที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีไปติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามคำสั่งศาล และรายงานให้ศาลทราบเป็นระยะ หากปรากฏว่ามีการฝ่าฝืนคำสั่งศาล ให้ศาลดำเนินการตามที่เห็นสมควรเพื่อให้คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษามีผล

ข้อ ๖ ศาลพึงวางแนวทางในการแสวงหาข้อเท็จจริงให้ตรงตามรูปคดีโดยรวดเร็ว และกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องทำคำให้การ พร้อมทั้งจัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ที่เป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดี และในระหว่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานอื่น ๆ ควบคู่กันไป รวมทั้งพิจารณาว่าสมควรที่จะมีการแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้ความเห็นในประเด็นเกี่ยวกับปัญหาทางเทคนิคหรือไม่ หากสมควรก็ให้พิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญไปด้วยในคราวเดียวกัน

การพิจารณาดังพยานผู้เชี่ยวชาญ ศาลพึงคำนึงถึงความเป็นกลาง ความรู้ ประสบการณ์ และประวัติการทำงานของพยานผู้เชี่ยวชาญ ความเป็นที่ยอมรับของหลักการและทฤษฎีที่พยานผู้เชี่ยวชาญเสนอ รวมทั้งประโยชน์ส่วนได้เสียของพยานผู้เชี่ยวชาญดังกล่าว

ข้อ ๗ เพื่อเป็นการเร่งรัดการดำเนินคดีและมีให้กระบวนการพิจารณาคดีล่าช้าเกินสมควร ในกรณีที่มีการขอขยายระยะเวลาทำคำให้การ ศาลพึงพิจารณาอนุญาตให้เท่าที่จำเป็น สำหรับกรณีที่มีข้อเท็จจริงยุ่งยากซับซ้อน ให้ศาลพิจารณาขยายระยะเวลาทำคำให้การตามความเหมาะสม

ข้อ ๘ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การยื่นต่อศาลแล้ว หากข้อเท็จจริงที่ได้จากคู่กรณีและที่ศาลแสวงหามาเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาได้แล้ว ศาลพึงส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งพยานหลักฐานให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อทราบ พร้อมทั้งสรุปข้อเท็จจริงและความเห็นเพื่อเตรียมจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอต่อองค์คณะเพื่อพิจารณาต่อไป

ข้อ ๙ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการพิสูจน์ระหว่างการกระทำกับผลที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ตลอดจนการกำหนดค่าเสียหาย ซึ่งมีความซับซ้อนและเป็นปัญหาทางเทคนิค ศาลพึงพิจารณาในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) กรณีที่มีการฟ้องเรียกค่าเสียหาย นอกจากการรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีแล้ว ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเกี่ยวกับความเสียหายให้เกิดความชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อใช้ในการพิจารณากำหนดจำนวนค่าเสียหายที่แน่นอน ในกรณีที่ไม่มีอาจแสวงหาพยานหลักฐานได้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดขึ้นและศาลเห็นว่าความเสียหายเกิดขึ้นจริง ศาลอาจใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายแบบเหมารวมตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำนั้น

(๒) กรณีที่เกิดความเสียหายซึ่งศาลอาจกำหนดค่าเสียหายได้ในอนาคต ศาลควรไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อใช้ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคำพิพากษาด้วย เช่น กรณีผู้เสียหายได้รับมลพิษจากรังสีหรือสารพิษอันตรายอื่น ๆ และเกิดอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง ศาลควรกำหนดค่าเสียหายให้เป็นธรรมตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ทั้งนี้ในกรณีที่ยังไม่มี การแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ ศาลอาจพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้ความเห็นแก่ศาลก็ได้ เช่น แพทย์เฉพาะทางด้านอาชีวเวชศาสตร์และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(๓) กรณีที่เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ศาลควรพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ โดยเฉพาะในการรวบรวมพยานหลักฐาน ในเรื่องสาเหตุของการเกิดความเสียหาย มูลค่าความเสียหายของระบบนิเวศที่เสียไป ค่าใช้จ่ายในการแก้ไขฟื้นฟูสภาพแวดล้อมและขจัดมลพิษที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งมาตรการเพื่อป้องกัน คุ้มครอง รักษา หรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป

(๔) กรณีที่ความเสียหายเกิดจากมลพิษ การกำหนดค่าเสียหายในกรณีดังกล่าว ศาลควรพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เฉพาะด้านโดยตรง เช่น ผู้เชี่ยวชาญทางด้านเสียง อากาศ หรือของเสียอันตรายอื่น ๆ ซึ่งอาจเป็นนักวิชาการในหน่วยงานของรัฐ ให้ความเห็นต่อศาลในการกำหนดค่าเสียหายอันเกิดจากมลพิษนั้น

(๕) กรณีที่ศาลไต่สวนแล้วปรากฏว่า ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมากเกินกว่าที่ปรากฏในคำขอท้ายฟ้อง ศาลควรแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ

ข้อ ๑๐ การตรวจสอบสถานที่พิพาท ศาลพึงดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ก่อนออกไปตรวจสอบสถานที่ ศาลควรวางแผนการตรวจสอบสถานที่ให้ละเอียดรอบคอบ หากกรณีมีสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป ศาลควรพิจารณาแก้ไขสถานการณ์เฉพาะหน้านั้นให้มีความเหมาะสมและมีเหตุผล โดยจะต้องระมัดระวังในการวางตนเพื่อมิให้คู่กรณีเกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่าศาลวางตนไม่เป็นกลาง หรือไม่ให้ความเสมอภาคแก่คู่กรณี

(๒) กรณีที่เห็นว่าในการตรวจสอบสถานที่อาจมีการเผชิญหน้าระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่าย หรือบุคคลภายนอก จนอาจก่อให้เกิดความรุนแรงหรืออุปสรรคต่อการตรวจสอบสถานที่ ศาลควรสั่งให้สำนักงานศาลปกครองประสานขอความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่เป็นการล่วงหน้า เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในสถานที่ดังกล่าว

(๓) ก่อนตรวจสอบข้อเท็จจริงในสถานที่ ศาลควรแจ้งให้คู่กรณีและบุคคลที่อยู่ ณ สถานที่นั้น ทราบว่า การตรวจสอบสถานที่เป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล ขอให้คู่กรณีและบุคคลที่อยู่ ณ สถานที่นั้น อำนวยความสะดวกในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล หากผู้ใดกระทำการอันเป็นการขัดขวาง อาจมีความผิดตามกฎหมาย

(๔) เมื่อสิ้นสุดการตรวจสอบสถานที่ดังกล่าวแล้ว ศาลควรจัดแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการของศาลและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระหว่างนั้นไว้ในรายงานกระบวนการพิจารณา

ข้อ ๑๑ ศาลพึงวินิจฉัยและให้เหตุผลในทุกข้อหา ทุกประเด็นหรือข้อโต้แย้งที่คู่กรณีกล่าวอ้างทั้งหมด รวมทั้งควรวินิจฉัยเพื่อวางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดี การสร้างปทัสฐานของสังคม และคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การบริหารราชการแผ่นดิน การป้องกัน คุ้มครอง รักษาหรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ชีวิตหรือสุขภาพอนามัยของบุคคล และสิทธิของชนรุ่นหลังด้วย

ข้อ ๑๒ การกำหนดค่าเสียหายในคำพิพากษา ศาลพึงกำหนดให้ครอบคลุมค่าเสียหายต่าง ๆ ตามข้อเท็จจริงในแต่ละคดี เช่น ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้อง ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพ ค่าขาดประโยชน์ ค่าเสียหายในอนาคต ค่าเสียหายทางด้านจิตใจหรือค่าเสียหายอันมิใช่ตัวเงิน ค่าเสียหายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ ค่าชดเชยมลพิษ ค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิทธิชุมชนและวิถีชีวิตชุมชน รวมทั้งอาจตั้งข้อสงวนในคำพิพากษาเพื่อกำหนดค่าเสียหายในอนาคตด้วย

กรณีศาลจะพิจารณาพิพากษาให้ผู้รับผิดชอบดำเนินการอื่นใดเพื่อเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ศาลควรกำหนดเป็นเงื่อนไขในคำพิพากษาเพื่อให้ผู้รับผิดชอบปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมแก่กรณี

ข้อ ๑๓ ศาลพึงพิจารณาว่าในการกำหนดค่าบังคับในเรื่องใดเรื่องหนึ่งควรต้องกำหนดให้ค่าบังคับนั้นมีผลย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตหรือไม่ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีและสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ รวมทั้งต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวด้วย

สำหรับกรณีที่ค่าบังคับเป็นการสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ศาลพึงกำหนดระยะเวลาเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติอย่างชัดเจนว่าต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกี่วัน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความร้ายแรงของผลที่จะเกิดต่อสิ่งแวดล้อมและระยะเวลาตามปกติในการปฏิบัติราชการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้

ข้อ ๑๔ ในกรณีที่ศาลได้ตั้งข้อสงวนเกี่ยวกับเรื่องหนึ่งเรื่องใดไว้ในคำพิพากษา หากความปรากฏต่อศาลในระหว่างระยะเวลาที่กำหนดว่าข้อเท็จจริงตามที่ศาลได้ตั้งข้อสงวนไว้นั้นได้เกิดขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงไป ศาลพึงดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจนและอาจมีคำพิพากษาในส่วนที่ได้มีการตั้งข้อสงวนไว้ก็ได้

ข้อ ๑๕ นอกจากที่กำหนดไว้ในคำแนะนำนี้ ศาลพึงลดและเร่งรัดขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาและงานธุรการคดี เพื่อให้คดีแล้วเสร็จโดยเร็ว

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๔
 หัสวุฒิ วิจิตวิริยกุล
 ประธานศาลปกครองสูงสุด

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นางอรอุมา พิมพ์จารุจินดา
วัน เดือน ปีเกิด	1 สิงหาคม 2521
สถานที่เกิด	อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา
ประวัติการศึกษา	บริหารธุรกิจบัณฑิต สาขาการเงิน มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล ปีการศึกษา 2544 นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ปีการศึกษา 2556
สถานที่ทำงาน	สำนักงานศาลปกครอง
ตำแหน่ง	เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน

