

## หลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม



นายมนตรี วงศ์สว่างศิริ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2557

**The Application of Ne Ultra Petita Doctrine to the Administrative Cases  
Concerning Environment**

**Mr. Montri Wongsawangsi**



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


2014

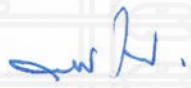
หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	หลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
ชื่อและนามสกุล	นายมนตรี วงศ์สว่างศิริ
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ศิริพันธ์ พลรบ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2558

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

  
..... ประธานกรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ศิริพันธ์ พลรบ)

  
..... กรรมการ  
(อาจารย์ ดร. รังสิกร อุปพงศ์)

  
.....  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเจนงาม)  
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์



ชื่อการศึกษา ค้นคว้าอิสระ หลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม  
ผู้ศึกษา นายมนตรี วงศ์สว่างศิริ รหัสนักศึกษา 2564002026 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สิริพันธ์ พลรบ ปีการศึกษา 2557

### บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่อง หลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาแนวความคิด ทฤษฎี ของไทยและของต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบ หลักกฎหมายและแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทยกับศาลในคดีแพ่งของไทยและศาลต่างประเทศ และเพื่อเสนอแนะแนวทางการกำหนดคำบังคับของศาลปกครองไทย ที่เกี่ยวกับหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิง คุณภาพ โดยการวิจัยเอกสารจากเอกสาร บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ ข้อมูลที่เผยแพร่ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ แนวคำวินิจฉัยของศาลไทย และศาลต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ผลการศึกษาพบว่า ศาลปกครองไทยได้นำหลักห้าม ศาลพิพากษาเกินคำขอมาปรับใช้ แก่คดีปกครองในฐานะหลักกฎหมายทั่วไป โดยในคดีปกครองทั่วไปได้นำ มาใช้ในคดีอย่าง เครื่องครัดเช่นเดียวกับ ศาลในคดีแพ่งของไทย ส่วนในคดี สิ่งแวดล้อม ที่มีความเกี่ยวข้องกับ ประโยชน์สาธารณะนั้นได้นำมาใช้ในคดีอย่างผ่อนคลายเป็นเช่นเดียวกับศาลปกครองเยอรมัน และการที่ มิได้มีการบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน ก็อาจมีผลทำให้แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทย มีคำพิพากษาที่แตกต่างกัน และหากศาลยึดหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขออย่างเคร่งครัดก็จะทำให้ ไม่สามารถอำนวยความสะดวกด้านสิ่งแวดล้อม ได้อย่างแท้จริง อีกทั้งการคุ้มครองประโยชน์ สาธารณะโดยใช้วิธีการระบุข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็ นไปตาม คำพิพากษาของศาลปกครองไทยซึ่งมิใช่คำบังคับนั้น มิได้มีผลเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ในทางปฏิบัติแต่อย่างใด ผู้ศึกษาจะเห็นว่าควรที่จะบัญญัติกฎหมายปกครองของ ึ่งไทยเกี่ยวกับ หลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อแก้ไขปัญหาข้างต้น

คำสำคัญ หลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ สิ่งแวดล้อม ประโยชน์สาธารณะ

**Independent Study title** The Application of Ne Ultra Petita Doctrine to the Administrative Cases Concerning Environment

**Author** Mr. Montri Wongsawangsi ID 2564002026 **Degree** Master of Laws

**Independent Study advisor** Siripun Pholrop, Assistant Professor, **Academic year** 2014

### **Abstract**

This independent research on “The application of ne ultra petita doctrine to the administrative cases concerning environment” aims at studying into Thai and foreign concepts and theories in this respect in order to comparatively analyze Thai administrative law, civil law and precedents and those of foreign ones, and finally to suggest the guideline on Thai administrative court adjudication concerning environment.

This study is a qualitative research relying on documentary research of academic articles, theses, information acquired from electronic media, and Thai and foreign courts precedents concerning the application of ne ultra petita doctrine to the administrative cases concerning environment.

The result of study reveals that Thai administrative courts strictly abide by the ne ultra petita doctrine as a general principle of law. It is applied in general administrative cases like those of civil cases. However, in the cases concerning environment, the administrative courts tend to apply it less strictly like those of German administrative courts precedents. Nevertheless, if there is no clearly stated principle, the cases will be arbitrarily adjudicated in diversified ways. In other words, if the courts strictly abide by the ne ultra petita doctrine, the environment can never be restored. Merely statement of remarks on guideline or instruction of compliance with the execution of judgment, which is not strictly enforced, can never lead to bring about the protection of public benefits in practice. It is therefore suggested that Thai administrative cases concerning environment should have a clear-cut principle in the application of ne ultra petita doctrine to Thai administrative cases.

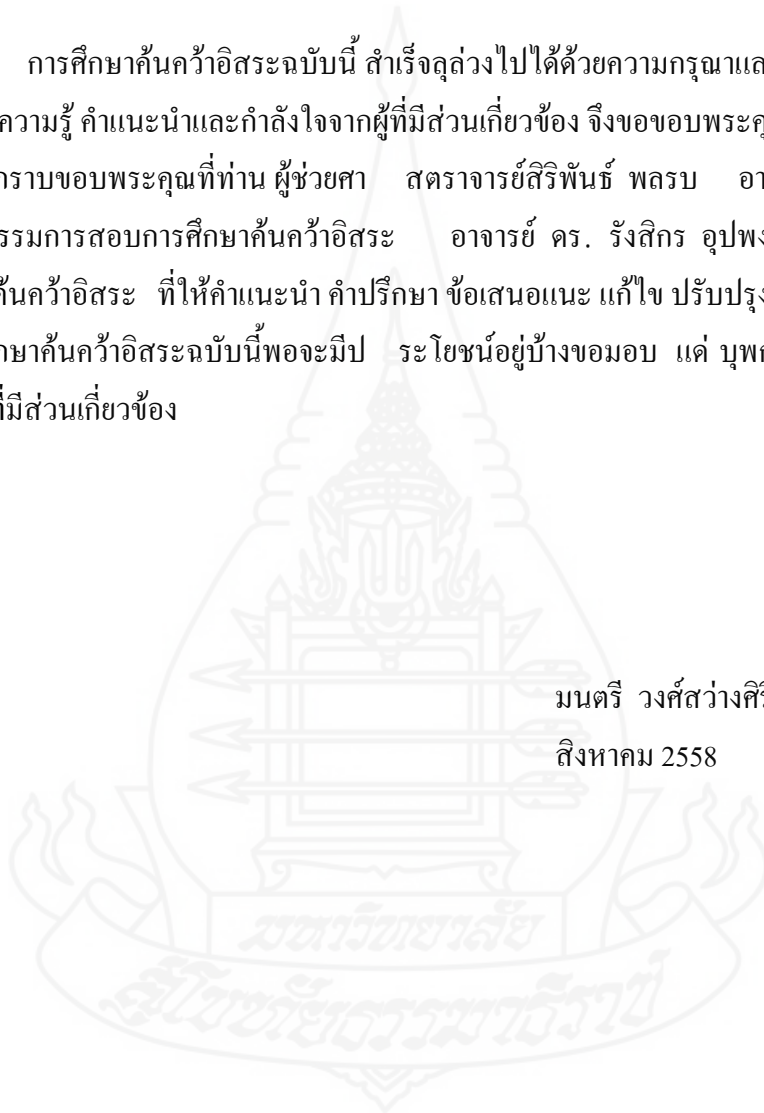
**Keywords** Ne ultra petita doctrine environment public benefits

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาและความช่วยเหลือทั้งในด้านความรู้ คำแนะนำและกำลังใจจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง จึงขอขอบพระคุณท่านทั้งหลายมา ณ ที่นี้ ขอกราบขอบพระคุณที่ท่าน ผู้ช่วยศา สตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ อาจารย์ที่ปรึกษาและประธานกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ อาจารย์ ดร. รังสิกร อุปพงศ์ กรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ ที่ให้คำแนะนำ คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ แก้ไข ปรับปรุงต่างๆ อันมีค่ายิ่ง หากการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้พอจะมีประโยชน์อยู่บ้างขอขอบ แต่ บุพการี คณาจารย์ และทุกท่านผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

มนตรี วงศ์สว่างศิริ

สิงหาคม 2558



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
2. วัตถุประสงค์การวิจัย .....	2
3. ขอบเขตของการวิจัย .....	3
4. ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษา .....	3
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	3
บทที่ 2 แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม .....	4
1. แนวความคิดเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม .....	4
1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อม .....	4
1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับความยุติธรรมสิ่งแวดล้อม .....	6
1.3 แนวความคิดในคดีปกครองเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม .....	8
1.3.1 ความหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม .....	8
1.3.2 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม .....	9
2. วิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป .....	10
2.1 วิธีพิจารณาคดีปกครองโดยใช้ระบบไต่สวน .....	10
2.1.1 หลักการที่สำคัญของระบบไต่สวน .....	12
2.1.2 สาระสำคัญของระบบไต่สวน .....	12
2.2 วิธีพิจารณาที่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก โดยคำนึงถึงผลกระทบ ที่เกิดขึ้นกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย .....	13
2.2.1 แนวความคิดในเรื่องหลักนิติรัฐ .....	14
2.2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ .....	16
2.2.2 หลักความได้สัดส่วน .....	22
2.3 วิธีพิจารณาที่ต้องฟังความทุกฝ่าย .....	27

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3. หลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ.....	27
3.1 หลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในคดีแพ่ง.....	27
3.1.1 หลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในคดีแพ่ง.....	27
3.1.2 ข้อยกเว้นหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในคดีแพ่ง.....	29
3.2 หลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง.....	32
3.2.1 หลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง.....	32
3.2.2 ข้อยกเว้นหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง.....	33
3.3 หลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในประเทศฝรั่งเศส.....	34
3.3.1 หลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในประเทศฝรั่งเศส.....	34
3.3.2 ข้อยกเว้นหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในประเทศฝรั่งเศส.....	35
3.4 หลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในประเทศเยอรมัน.....	37
3.4.1 วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติมาตรา 88.....	37
3.4.2 ความหมายของหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ.....	38
3.4.3 สาระและวัตถุประสงค์ของข้อจำกัดของการตีความคำขอ.....	39
3.4.4 ขอบเขตการใช้บังคับ.....	39
3.4.5 เนื้อหาของหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ.....	39
3.4.6 กรณีที่ขัดหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอและผลในทางกฎหมาย.....	41
3.4.7 ข้อยกเว้นหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ.....	41
บทที่ 3 แนวคำวินิจฉัยของศาลที่เกี่ยวข้องกับหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในคดีสิ่งแวดล้อม 42	
1. แนวคำวินิจฉัยของศาลในคดีแพ่ง.....	42
1.1 กรณีที่ศาลพิพากษาเกินคำขอ.....	42
1.2 กรณีไม่ถือว่าศาลพิพากษาเกินคำขอ.....	43
1.3 กรณีที่เป็นข้อยกเว้นหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ.....	44
2. แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง.....	47
2.1 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีปกครองทั่วไป.....	47
2.1.1 กรณีที่ศาลพิพากษาเกินคำขอ.....	47
2.1.2 กรณีไม่ถือว่าศาลพิพากษาเกินคำขอ.....	49



สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.1.3 กรณีที่เป็นข้อยกเว้นหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ.....	50
2.2 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม กรณีที่เป็นข้อยกเว้นหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ.....	52
2.2.1 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย.....	52
2.2.2 กรณีที่มีไขปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย.....	53
2.2.2.1 คดีเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม.....	53
2.2.2.2 คดีเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร.....	56
2.2.2.3 คดีเกี่ยวกับการให้ค่าเสียหายตามจริง.....	58
2.2.2.4 คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองทางสาธารณสุขประโยชน์.....	59
2.2.2.5 คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ.....	62
3. แนวคำวินิจฉัยของศาลประเทศฝรั่งเศส.....	76
3.1 กรณีที่ศาลพิพากษาเกินคำขอ.....	76
3.2 กรณีที่เป็นข้อยกเว้นหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ.....	77
4. แนวคำวินิจฉัยของศาลประเทศอินเดีย.....	80
บทที่ 4 บทวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในคดีสิ่งแวดล้อม.....	84
1. บทวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม กรณีที่เป็นข้อยกเว้นหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ.....	85
1.1 บทวิเคราะห์คดีเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม.....	85
1.2 บทวิเคราะห์คดีเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร.....	86
1.3 บทวิเคราะห์คดีเกี่ยวกับการให้ค่าเสียหายตามจริง.....	86
1.4 บทวิเคราะห์คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองทางสาธารณสุขประโยชน์.....	86
1.5 บทวิเคราะห์คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ.....	87
2. สรุปบทวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม กรณีที่เป็นข้อยกเว้นหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ.....	90
3. วิเคราะห์เปรียบเทียบหลักกฎหมายและแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองกับศาลในคดีแพ่งของไทยและศาลต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในคดีสิ่งแวดล้อม.....	94

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4. อุปสรรคและปัญหาที่เกิดขึ้นในคำพิพากษาศีปกรองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาล ปกครองไทย.....	96
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	99
1. บทสรุป.....	99
2. ข้อเสนอแนะ.....	100
บรรณานุกรม .....	103
ประวัติผู้ศึกษา .....	109



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง อันได้แก่ คดีหรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน หรือหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน อันเนื่องมาจากการใช้ อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือ ดำเนินกิจกรรมทางปกครอง โดยศาลปกครองใช้วิธีพิจารณาความระบบไต่สวน ซึ่งในระบบไต่สวนนั้น ศาลจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินคดี การดำเนินกระบวนการพิจารณาถือเป็นหน้าที่หลักของศาล ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้เองโดยไม่จำกัดอยู่แต่พยานหลักฐานที่คู่กรณีนำเสนอ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่จำเป็นต่อการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างเพียงพอ เนื่องจากในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเป็นประชาชน คู่กรณีจึงอยู่ในสถานะที่ไม่เท่าเทียมกัน เอกสารหลักฐานที่สำคัญอยู่ในความครอบครองของฝ่ายรัฐ จึงเป็นการยากที่ประชาชนจะหาพยานหลักฐานมาต่อสู้คดีประชาชนจึงอยู่ในฝ่ายที่เสียเปรียบ การพิจารณาคดีปกครองโดยใช้ระบบไต่สวน จึงเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และในการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้น ศาลไม่สามารถริเริ่มคดีได้เอง ก็ต้องมีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยผู้ฟ้องคดี ต้องนำคดีมาสู่การพิจารณาคดีของศาลโดยการยื่น ป็นคำฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งในคำฟ้องนั้นจะต้องมีคำขอของผู้ฟ้องคดีรวมอยู่ด้วย โดยคำขอนั้นต้องเป็นคำขอที่ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับได้ เช่นสั่งให้เพิกถอนกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน หรือสั่งให้หัวหน้า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด หรือสั่งให้ใช้เงิน หรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ศาลปกครองสามารถนำหลักกฎหมายทั่วไป ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีได้ เมื่อปรากฏว่ากฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา

คดีปกครอง และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ตามข้อ 5 วรรคสอง แห่งระเบียบดังกล่าว หลักห้ามศาลพิจารณาพิพากษาเกินคำขอ เป็นหลักที่ห้ามมิให้ศาลมีคำพิพากษาเกินไปกว่าคำขอหรือนอกเหนือจากที่กล่าวหาในคำฟ้อง เป็นหลักวิธีพิจารณาความทั่วไป ศาลปกครอง จึงนำหลักการดังกล่าวมาใช้ในการกำหนดคำบังคับ และโดยที่ศาลปกครองใช้วิธีพิจารณาความระบบไต่สวน มีระบบสืบพยานค้นหาความจริง ซึ่งความจริงที่ปรากฏในการแสวงหาข้อเท็จจริงอาจแตกต่างจากคำฟ้องคำขอ เมื่อศาลพิพากษตามข้อเท็จจริงที่แตกต่างจากคำฟ้องคำขอและศาลมีคำพิพากษาตั้งจากคำฟ้องคำขอของผู้ฟ้องคดีก็จะเป็นการพิพากษาเกินคำขอ และเมื่อพิจารณาถึงคดีสิ่งแวดล้อมซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นไม่ได้มีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีเท่านั้น แต่มักมีผลกระทบต่อผู้ได้รับความเสียหายจำนวนมาก และความเสียหายนั้นอาจไม่จำกัดอยู่แค่พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง คดีสิ่งแวดล้อมจึงมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับประโยชน์สาธารณะ หลักห้ามศาลพิจารณาพิพากษาเกินคำขอจึงเป็นข้อจำกัดอย่างยิ่งต่อการพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อความเป็นธรรมและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยศาลปกครองมีเหตุยกเว้นหลักการพิพากษาเกินคำขอเฉพาะกรณีที่เป็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนเท่านั้น ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 2 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และเมื่อเปรียบเทียบหลักห้ามศาลพิจารณาพิพากษาเกินคำขอกับศาลแรงงาน และศาล ผู้บริโภค ซึ่งมีวิธีพิจารณาความแบบไต่สวนเช่นเดียวกับศาลปกครอง แต่ศาลแรงงานมีกฎหมายให้อำนาจศาลในการพิพากษาเกินคำขอเพื่อความ เป็นธรรมแก่คู่ความ ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และศาลผู้บริโภคมีกฎหมายให้อำนาจ ศาลในการพิจารณาเกินคำขอ เช่นเดียวกัน ถ้าความปรากฏแก่ศาลว่าจำนวนค่าเสียหายที่โจทก์เรียกร้องไม่ถูกต้องหรือวิธีการ บังคับตามคำขอของโจทก์ ไม่เพียงพอต่อการเยียวยาความเสียหายตามฟ้อง ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และศาลแพ่ง ซึ่งมีวิธีพิจารณาความแบบกล่าวหา ศาลก็มีกฎหมาย ยกเว้นให้อำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาเกินคำขอได้ตามที่ กำหนดไว้ในมาตรา 142 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงเป็นกรณีที่น่านศึกษาถึง หลักห้ามศาลพิจารณาเกินคำขอในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

## 2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาแนวความคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับหลักห้ามศาลพิจารณาเกินคำขอ ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของไทยและของต่างประเทศ

2.2 เพื่อวิเคราะห์ เปรียบเทียบ หลักกฎหมายและแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทย กับศาล ในคดีแพ่งของไทยและศาลต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอใน คดีสิ่งแวดล้อม

2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางการกำหนดคำบังคับของศาลปกครองไทยเกี่ยวกับหลักห้าม ศาลพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

### 3. ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวกับแนวความคิด ทฤษฎี และแนวคำวินิจฉัยของศาล ของไทยและ ของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

### 4. ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสารจากเอกสาร บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ ข้อมูลที่เผยแพร่ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ แนวคำวินิจฉัยของศาลไทย และศาล ต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้อง กับหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ ในคดีปกครองเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อม

### 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทำให้ทราบถึงแนวความคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอใน คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของไทยและของต่างประเทศ

5.2 ทำให้สามารถ วิเคราะห์ เปรียบเทียบ หลักกฎหมายและแนวคำวินิจฉัยของ ศาลปกครองไทยกับศาล ในคดีแพ่งของไทยและศาลต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักห้ามศาล พิพากษาเกินคำขอในคดีสิ่งแวดล้อม

5.3 ทำให้มีแนวทางที่เหมาะสม ในการกำหนดคำบังคับของศาลปกครองไทยเกี่ยวกับ หลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

## บทที่ 2

# แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยเป็นคดีที่มีความเกี่ยวพันกันในเรื่องเขตอำนาจศาล ระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครอง โดยคดีสิ่งแวดล้อมเป็นไปได้อัน คดีแพ่ง คดีอาญา คดีแรงงาน และคดีปกครอง ซึ่งใช้วิธีพิจารณาคดีแพ่ง คดีอาญา คดีแรงงาน และคดีปกครอง ศาลปกครองเป็นกลไกหนึ่งที่มีส่วนช่วยในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่ตัดสินคดีเมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมาสู่ศาล และปัญหาใดปัญหาหนึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบบางอย่างทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และบางกรณีอาจมีผลต่อทางการเมือง การปกครองด้วย หลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอจึงอาจเป็นข้อจำกัดในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เนื้อหาในบทนี้จึงกล่าวถึงแนวความคิดในคดีปกครองเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อม แนวความคิดเกี่ยวกับความยุติธรรมสิ่งแวดล้อม แนวความคิดในเรื่องหลักนิติรัฐ วิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไปได้แก่ วิธีพิจารณาคดีปกครองโดยใช้ ระบบไต่สวน วิธีพิจารณาที่คำนึงถึงดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน และวิธีพิจารณาที่ต้องฟังความทุกฝ่าย และหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ ในคดีแพ่งและคดีปกครองของไทย ฝรั่งเศส และเยอรมัน เพื่อทำให้เข้าใจถึงหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ชัดเจนขึ้น

## 1. แนวความคิดเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม

### 1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อม

ด้วยสาเหตุที่ปัจจุบันสถานะแวดล้อมของโลกถูกทำลายไปเป็นอันมาก ส่งผลให้เกิดความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ เกิดภัยธรรมชาติที่มีความรุนแรงมากขึ้น และส่งผลกระทบต่ออารยธรรมของมนุษย์ซึ่งเป็นประชากรโลก สิ่งแวดล้อมมีผลต่อความอยู่รอดของมนุษย์ทุกคน หากสิ่งแวดล้อมดีความเป็นอยู่ของมนุษย์ก็ดีไปด้วย หากสิ่งแวดล้อมเลวร้ายลงความเป็นอยู่ของมนุษย์ก็แย่ลงตามไปด้วย ด้วยเหตุดังกล่าว มนุษย์จึงให้ความสนใจในเรื่องการคุ้มครองรักษาสภาพ

สิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้น และยอมรับถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิที่สำคัญของมนุษย์<sup>1</sup> สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้เชื่อมโยงกับสิทธิมนุษยชนอันเป็นสาระสำคัญของความเป็นอยู่ของมนุษย์ในยุคปัจจุบันทำให้สิทธิในสิ่งแวดล้อมได้ปรากฏและได้รับการยืนยันครั้งแรกใน

ปฏิญญาแห่งกรุงสตอกโฮล์ม (United Nation Conference on the Human Environmental : Stockholm Declaration 1972) โดยปรากฏอยู่ในหลักการที่ 1 ที่ระบุว่า “มนุษย์มีสิทธิขั้นพื้นฐานในเสรีภาพ ความเสมอภาค และมีสถานะความเป็นอยู่ที่พอเพียงในคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ยอมให้ชีวิตอยู่ได้อย่างภาคภูมิใจและดี และมนุษย์มีความมุ่งมั่นที่จะมีความรับผิดชอบในการป้องกันและปรับปรุงสิ่งแวดล้อม สำหรับชนยุคปัจจุบันและอนาคต ซึ่งปฏิญญาดังกล่าวนับได้ว่าเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่กล่าวถึงบทบาทของมวลมนุษยชาติทั้งหมดที่จะต้องตระหนักถึงความสำคัญในการดูแลสิ่งแวดล้อมด้วยกัน

สิทธิในสิ่งแวดล้อมมีหลักเกณฑ์สำคัญว่า สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์และบุคคลแต่ละคนเป็นผู้ทรงสิทธิที่ควรสงวนรักษา และควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อความสุขสบายของตนเองได้ เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามเนื่องจากมลพิษก็สามารถบังคับการตามวัตถุประสงค์ได้ โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงว่าได้ เกิดความเสียหายหรือภัยอันตรายขึ้นกับชีวิต ทรัพย์สิน และสุขภาพอนามัยของผู้นั้นมากน้อยเพียงใดหรือไม่<sup>2</sup> การให้ความสำคัญต่อหลักการ เรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมของแต่ละประเทศจะแตกต่างกัน บางประเทศมีหลักการที่ชัดเจน ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิค่อนข้างสูง เช่น ในกรณี ของประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบาลและนักกฎหมายมีแนวความคิดว่า จากสภาพความเป็นอยู่ของมนุษย์แต่ละคน ย่อมเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวนรักษาและควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อรักษาคุณภาพชีวิตของตนเอง เมื่อสิ่งแวดล้อมถูกทำลายหรือถูกทำให้เสื่อมโทรมลง ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการถูกปนเปื้อนด้วยสารพิษต่างๆ หรือการหมดไปของทรัพยากรธรรมชาติ มนุษยชาติก็ควรที่จะสามารถถูกบังคับตามวัตถุประสงค์เหล่านี้ได้ โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงว่าสภาพความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมดังกล่าวได้สร้างผลกระทบต่อชีวิต สุขภาพ อนามัย และทรัพยากรของผู้ได้รับผลกระทบมากน้อยเพียงใดหรือไม่ ซึ่งศาลสูง

<sup>1</sup>สรุปผลการสัมมนาทางวิชาการ (Asia Justices Workshop on The Environment : Policies and Practices on Environmental Adjudication) (2549) “นโยบายและแนวทางของศาลยุติธรรมเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อม” ระหว่างวันที่ 25 – 28 เมษายน 2549 ณ ห้องประชุมใหญ่ศาลฎีกา และศูนย์การประชุมสหประชาชาติ หน้า 4.

<sup>2</sup>สุณี มัลลิกะมาลย์ และคณะ (2531) “การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ” รายงานผลการวิจัยคณะนิติศาสตร์ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมูลนิธิญี่ปุ่น หน้า 91 - 92.

(supreme court) ของสหรัฐอเมริกาที่ได้ยืนยันในแนวความคิดนี้ในคดีระหว่าง Board of Health V. Crew โดยกล่าวไว้ในคำพิพากษาว่า “การป้องกันสุขภาพของประชาชน รัฐไม่จำเป็นต้องรอคอยจนเกิดมีสิ่งปนเปื้อนหรือสิ่งสกปรกเสียก่อน ... ข้อพิสูจน์ว่าได้มี การละเมิดกฎหมายหรือไม่ ... เพียงแต่พิจารณาว่าการมีอยู่ของพฤติกรรมนั้น อาจก่อให้เกิดอันตรายขึ้นได้ ก็เป็นข้อพิสูจน์ที่เพียงพอแล้ว<sup>3</sup>

## 1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับความยุติธรรมสิ่งแวดล้อม

แนวคิดความยุติธรรมสิ่งแวดล้อมถูกริเริ่มครั้งแรกโดยการเรียกร้องของคนผิว สีในประเทศสหรัฐอเมริกา ในช่วงประมาณปี ค.ศ. 1980 ที่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากคนผิวขาวที่ได้สร้างผลกระทบต่อการดำรงชีวิตทำให้สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ โดยเกิดจากการกระทำของคนผิวขาวที่ได้สร้างผลกระทบต่อการดำรงชีวิต ที่นำเอาสารเคมีที่มีพิษไปทิ้งในบริเวณที่อยู่อาศัยของคนผิว สี ซึ่งเป็นการก่อให้เกิดความ ยุติธรรมทางสังคมและสิ่งแวดล้อม ซึ่งองค์กรพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา (The United States Environmental Protection Agency) ให้นิยามความยุติธรรมสิ่งแวดล้อมว่า คือ การปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ของประชาชนทุกหมู่เหล่าโดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ชาติกำเนิด หรือรายได้ในการพัฒนาปฏิบัติตาม และการบังคับใช้กฎหมาย กฎข้อบังคับ หรือนโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

<sup>4</sup>ในการประชุมสุดยอดกลุ่มประเทศ ผู้นำความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม (The First National People of Color Environmental Justice Summit) ในปี ค.ศ. 1991 ได้มีการยอมรับหลักการสำคัญของความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม 17 ประการ ดังต่อไปนี้

1. ความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม รับรองความศักดิ์สิทธิ์แห่งแม่พระธรณี (Mother Earth) ความเป็นหนึ่งเดียวแห่งระบบนิเวศวิทยาและการพึ่งพาอาศัยกันของเหล่าสิ่งมีชีวิต และสิทธิที่จะดำรงอยู่โดยปราศจากการทำลายล้างระบบนิเวศวิทยา

2. ความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม เรียกร้องให้มั่นนโยบายสาธารณะซึ่งตั้งอยู่บนแห่งความเคารพซึ่งกันและกัน และความเป็นธรรมสำหรับประชาชนทั้งหลาย ปราศจากการเลือกปฏิบัติ หรืออคติลำเอียงในทุกรูปแบบ

3. ความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม ประกาศสิทธิในการใช้พื้นดินและทรัพยากรที่สามารถสร้างทดแทนใหม่ได้ (renewable resources) อย่างมีจริยธรรม ได้สัดส่วน และรับผิดชอบบนพื้นฐานแห่งประโยชน์ของโลกที่ยั่งยืนเพื่อมวลมนุษยชาติและสิ่งมีชีวิตอื่นๆ ทั้งหมด

<sup>3</sup> ดันยัส ศรีสัมพ์ (2525) “ค่าทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 135 – 138.

<sup>4</sup> ยุทธศักดิ์ ดือรัมย์ (2551) “การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการใช้สิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 17 – 19.



4. ความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม เรียกร้องให้มีการคุ้มครองอย่างเป็นสากล จากการทดลองนิวเคลียร์ การสกัด ผลิต และกำจัด ขยะมีพิษ /เป็นอันตรายและสารพิษ และการทดลองนิวเคลียร์ ซึ่งละเมิดสิทธิมนุษยฐานในการมีอากาศ พื้นดิน น้ำ และอาหารที่สะอาด (right to clean air, land, water and food)

5. ความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม รับรองสิทธิมนุษยฐานของประชาชนในการกำหนดตนเอง (self – determination) เกี่ยวกับการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม

6. ความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม เรียกร้องให้มีการระงับการผลิตสารพิษ ขยะอันตราย และวัตถุแก๊สมันตรังสี รวมทั้งผู้ผลิตในอดีตและปัจจุบันให้ถูกควบคุมหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างเคร่งครัดต่อประชาชนสำหรับการขจัดและการกำจัดสารพิษในเวลาที่มีการผลิต

7. ความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม เรียกร้องสิทธิในการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมในทุกขั้นตอนการตัดสินใจ รวมถึงการประเมินความต้องการ การวางแผน การนำไปใช้ การบังคับใช้ และการประเมินผล

8. ความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม ยืนยันสิทธิของคนที่งานที่จะได้รับสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ปลอดภัยและมีสุขอนามัยที่ดี โดยปราศจากการถูกบังคับให้เลือกระหว่างสภาพแวดล้อมที่ไม่ปลอดภัยและ การว่างงาน และยืนยันสิทธิของคนที่งานซึ่งทำงานที่จะปราศจากอันตรายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

9. ความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม ปกป้องสิทธิของเหยื่อผู้ได้รับความไม่เป็นธรรมในด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อที่จะได้รับค่าชดเชยและค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอย่างเต็มจำนวนรวมทั้งการบริการสุขภาพที่ได้คุณภาพ

10. ความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม คำนึงถึงการกระทำของทางราชการเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมในด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration on Human Rights) และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการล้างเผ่าพันธุ์ (The United Nations Convention on Genocide)

11. ความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม จะต้องตระหนักถึงกฎหมายเฉพาะและความสัมพันธ์ตามธรรมชาติของประชาชนพื้นเมือง (Native Peoples) ต่อรัฐบาลสหรัฐ ผ่านทางสนธิสัญญาความตกลง ข้อสัญญา และข้อกำหนด ซึ่งรับรองอำนาจอธิปไตยและการกำหนดตนเอง

12. ความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม ยืนยันความจำเป็นแห่งนโยบายเกี่ยวกับระบบนิเวศวิทยาของตัวเมืองและชนบท ในการทำความสะอาดและปรับปรุงเมืองและเขตชนบท เพื่อให้เกิดความสมดุลทางธรรมชาติ เคารพหลักคุณธรรมทางวัฒนธรรมของชุมชน และจัด ให้ประชาชนทั้งหลายสามารถเข้าถึงทรัพยากรทั้งหมดได้อย่างเท่าเทียมกัน

13. ความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม เรียกร้องให้มีการบังคับใช้หลักการแจ้งความยินยอมอย่างเคร่งครัด และหยุดยั้งการนำกลุ่มสีผิวมาทดลองเกี่ยวกับการสืบเผ่าพันธุ์ กระบวนการทางการแพทย์ และการฉีดวัคซีน

14. ความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม คัดค้านการปฏิบัติการซึ่งเป็นการทำลายความร่วมมือนานาชาติ

15. ความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม ต่อต้านการควบคุมทางทหาร การปราบปราม และการแสวงหาประโยชน์จากดินแดน ประชาชนและวัฒนธรรม และสิ่งมีชีวิตอื่นๆ

16. ความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม เรียกร้องให้มีการศึกษาสำหรับประชาชนในยุคปัจจุบันและอนาคต ซึ่งมุ่งเน้นทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของประสบการณ์และความรู้คุณค่าของมุมมองทางวัฒนธรรมที่หลากหลาย

17. ความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม กำหนดให้พวกเราในฐานะปัจเจกชนตัดสินใจในทางส่วนตัวและในฐานะผู้บริโภค ที่จะบริโภคอย่างพอเพียงต่อทรัพยากรที่มีอยู่ และผลิตขยะให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และใช้จิตสำนึกตัดสินใจที่จะปรับเปลี่ยนและจัดการการดำเนินชีวิตอีกครั้งหนึ่ง เพื่อประกันสถานะทางธรรมชาติของโลกสำหรับประชาชนในปัจจุบันและอนุชนรุ่นหลัง

### 1.3 แนวความคิดในคติปกครองเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม

#### 1.3.1 ความหมายของคติปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดนิยาม คำว่า “สิ่งแวดล้อม” ไว้ว่า สิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพ และชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์ได้กระทำขึ้น ซึ่งการให้ความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ดังกล่าว อาจแยกประเภทของสิ่งแวดล้อมออกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ๆ คือ<sup>5</sup>

1) สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ไม่ได้สร้างขึ้น (Nature Environment) หมายความว่า รวมถึง สิ่งมีชีวิตและสิ่งไม่มีชีวิตที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ

2) สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น (Man – made Environment) หมายความว่า รวมถึง สิ่งประดิษฐ์และสิ่งก่อสร้างที่มนุษย์สร้างขึ้นมา ซึ่งเป็นสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ รวมถึง สิ่งแวดล้อมที่เป็นชีวภาพ เช่น การผสมพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ให้เป็นพันธุ์ใหม่ที่แปลกแตกต่างไปจากพันธุ์เดิม

<sup>5</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ (2542) การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม หน้า 5

คดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีข้อพิพาทมาจากการกระทำของผู้ก่อให้เกิดมลพิษ แล้วเกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม ซึ่งมีลักษณะดังนี้<sup>6</sup>

1) ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสาธารณสมบัติ ของประชาชนทั่วไป เช่น มลภาวะที่เกิดในน้ำ อากาศ พื้นดิน ป่าไม้ เป็นต้น

2) มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของคนในสังคมจำนวนมาก เช่น แม่น้ำที่ไหลผ่านพื้นที่หลายจังหวัด

3) ใช้เวลาแสดงผลเสียหายเป็นเวลานาน

4) บางคดีมีความจำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญในการพิสูจน์ความเสียหาย

5) จำเป็นต้องมีวิธีการแก้ไขเยียวยาที่รวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์ เนื่องจากความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติมักส่งผลกระทบค่อนข้างรุนแรง หากปล่อยให้เนิ่นช้าไป อาจยากแก่การแก้ไขเยียวยา จึงจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายบางประการที่จะหยุดหรือระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นให้เร็วที่สุด

คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับ “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” ไว้ในข้อ ๑ โดยให้ความหมายว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” หมายความว่าความรวมถึงคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์ การจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด

### 1.3.2 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม<sup>7</sup>

การพิจารณาว่าคำฟ้องในคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ให้คำนึงถึงปัจจัยต่อไปนี้ ประกอบด้วย

<sup>6</sup> วิริยะ ว่องวานิช (2546) “วิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 54

<sup>7</sup> คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง (2555) แนวทางการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร สำนักงานศาลปกครอง หน้า 4 - 5

1) วัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีว่าเป็นการฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการ

ก. คຸ້ມครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ข. คຸ້ມครองหรือเยียวยาแก้ไขสุขภาพของมนุษย์

ค. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ หรือ

ง. การกำหนดกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานของสภาพแวดล้อมของมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ หรือศิลปวัฒนธรรม หรือไม่

2) บทกฎหมายที่เป็นมาตรฐานในการใช้อำนาจทางปกครอง หรือการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นกฎหมายที่อยู่ในกลุ่มกฎหมายดังต่อไปนี้ หรือไม่

ก. กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหรือมลพิษโดยตรง

ข. กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์หรือสิ่งมีชีวิต

ค. กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ง. กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองหรือเยียวยาแก้ไขสุขภาพของมนุษย์

จ. กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ หรือศิลปวัฒนธรรม

3) ปัจจัยประกอบอื่นๆ เช่น

ก. ข้อพิพาทเกี่ยวข้องกับ โครงการที่จำเป็นต้องมีการจัดทำ EIA หรือ HIA

ข. ข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีผลกระทบเป็นวงกว้างและเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม

ค. ศาลอาจจำเป็นต้องออกคำสั่งเพื่อเยียวยาแก้ไขสภาพแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือยุติข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

## 2. วิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป

### 2.1 วิธีพิจารณาคดีปกครองโดยใช้ระบบไต่สวน

ระบบไต่สวนเป็นระบบการพิจารณาคดีของประเทศในภาคพื้นยุโรป ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายโรมัน เป็นระบบการพิจารณาของประเทศที่ใช้ระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) และระบบไต่สวนนี้เป็นระบบที่ใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งถือได้ว่าเป็นหัวใจของระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง และเป็นระบบที่ศาลปกครองได้ยึดถือปฏิบัติและเป็นที่ยอมรับ โดยทั่วไปว่าเป็นลักษณะพิเศษอย่างหนึ่งของวิธีพิจารณาคดีปกครอง กล่าวคือ ในการดำเนินคดีปกครองของ

ศาลปกครอง เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงหรือความจริงที่แท้จริงและถูกต้องครบถ้วนนั้น ต้องใช้ระบบไต่สวน เนื่องจากในคดีปกครองนั้นคู่ความอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยคู่ความฝ่ายปกครองอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าคู่ความฝ่ายที่เป็นเอกชนนอกจากนั้นเอกสารพยานหลักฐานต่างๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการโต้แย้งกันในคดีก็มักจะอยู่ในความครอบครองของฝ่ายปกครอง ดังนั้น ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองจึงมีความจำเป็นต้องใช้ระบบวิธีพิจารณาคดีที่ให้ศาลมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสมดุลแก่คู่ความทั้งสองฝ่าย และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีอย่างแท้จริง

ระบบไต่สวน เป็นระบบที่ศาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ศาลเป็นผู้ทำหน้าที่ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีด้วยตนเอง เป็นการพิจารณาโดยเอกสารมากกว่าการไต่สวน การไต่สวนคู่กรณี ศาลจะเป็นผู้ซักถามด้วยตนเอง ผู้อื่นจะถามพยานจะต้องได้ อนุญาตจากศาลก่อน พยานหลักฐานที่คู่กรณีนำเสนอเข้ามาในคดีจะไม่ผูกพันศาลในการที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานอื่นๆ ที่จำเป็นเพิ่มเติมอีก ศาลมีอำนาจออกเดินเผชิญสืบ ณ สถานที่เกิดเหตุและเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งคัดค้านพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงต่างๆ ของอีกฝ่ายหนึ่ง ingsmo เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่จำเป็นต่อการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างครบถ้วนให้ได้มากที่สุด ระบบนี้มุ่งค้นหาความจริงเป็นสำคัญเพื่อให้ศาลทำงานคล่องตัว กฎเกณฑ์ต่างๆ ในการพิจารณาคดีจะไม่ค่อยเข้มงวดเหมือนในระบบกล่าวหา<sup>8</sup> ในการค้นหาความจริงโดยศาลนี้จะไม่ถูกจำกัดโดยกฎเกณฑ์เกี่ยวกับพยานหลักฐาน กล่าวคือ ไม่มีเรื่องหน้าที่นำสืบ หรือระบบการถามค้าน (Cross-Examination) เนื่องจากศาลเป็นประธานในคดีการค้นหาความจริงเป็นหน้าที่ร่วมกันระหว่างศาลกับตัวความ และหากศาลไม่แน่ใจในข้อเท็จจริงใดสามารถสอบถามได้จากพยานต่างๆ โดยตรง เนื่องจากเป็นหน้าที่ของศาลอยู่แล้วที่จะสืบพยานใดบ้างตามดุลพินิจของศาล ซึ่งในตำราของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของสวีตเซอร์แลนด์<sup>9</sup> ได้อธิบายหลักกระบวนการพิจารณาแบบไต่สวนว่า กระบวนการพิจารณาแบบไต่สวนนั้น ศาลจะมีอำนาจ

<sup>8</sup> วีระยุทธ สัจพันโรจน์ (2548) “วิธีพิจารณาในศาลภาษีอากร ศึกษาเปรียบเทียบ : วิธีพิจารณาคดีในศาลปกครอง” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 10

<sup>9</sup> วรณชัย บุญบำรุง, ธนกร วรปรัชญากุล และศิริพันธ์ พลรบ (2549) *หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง* เล่ม 1 พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด หน้า 79

ใช้ดุลพินิจตามที่ตนเห็นสมควรโดยละเอียดความป ระสงค์ของคู่ความ<sup>10</sup> ดังนั้น อาจจะพอสรุป หลักการและสาระสำคัญของระบบไต่สวนตลอดทั้งวิธีพิจารณาที่สำคัญได้ ดังต่อไปนี้

### 2.1.1 หลักการที่สำคัญของระบบไต่สวน มีดังนี้

1) หลักการไต่สวนโดยศาล (Judicial Investigation) คือศาลมีความ รับผิดชอบในการแสวงหาข้อเท็จจริงซึ่ง ศาลจะต้องใช้ประโยชน์จากข้อมูลทั้งหลายที่อาจเข้าถึงได้ โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหลักนี้มีแนวคิดที่ศาลสามารถเป็นผู้รวบรวมข้อเท็จจริงทั้งหลายในคดี ด้วยตนเอง มีอำนาจค้นหา สาระสำคัญ (material) หรือความจริง (absolute truth) ในคดีได้ ดังนั้น ศาลจึงมีหน้าที่ต้องพิจารณาให้แน่ใจถึงข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนำเสนอและต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริง ที่คู่ความมิได้นำเสนอต่อศาลด้วย หรืออีกนัยหนึ่งศาลจะต้องไม่พิจารณาว่าเรื่องที่กำลังพิจารณาอยู่ เป็นความจริง แม้คู่ความจะเห็นตรงกันว่าเป็นความเป็นจริงก็ตามจนกว่าศาลจะได้ไต่สวนให้ได้ ความเช่นนั้นก่อน<sup>11</sup>

2) หลักหน้าที่ในการควบคุมกระบวนการพิจารณา (principle of officiality) เป็นหลักที่กำหนดหน้าที่ให้ศาลเป็นผู้ควบคุมกระบวนการพิจารณา ศาลจะมีบทบาทในเชิงรุก โดยหลักนี้ กำหนดให้ศาลมีอำนาจที่จะริเริ่มดำเนินกระบวนการพิจารณาต่างๆ ได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องรอให้ คู่ความร้องขอ ศาลมีอำนาจที่จะค้นหาความเป็นจริง เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีให้ถูกต้องตามความ เป็นจริงเท่าที่จะสามารถทำได้ ศาลจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจของตนเองว่าพยานหลักฐานใดน่าเชื่อถือโดย อาจจะไม่จำเป็นต้องพิจารณาเฉพาะหลักฐานตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ได้<sup>12</sup>

### 2.1.2 สาระสำคัญของระบบไต่สวน

สาระสำคัญของระบบไต่สวนนั้นมี 3 ประการ ดังนี้<sup>13</sup>

- 1) การดำเนินกระบวนการพิจารณาถือเป็นอำนาจหน้าที่หลักของศาล
- 2) คู่ความทั้งหมดในคดีรวมทั้งจำเลยมีหน้าที่เป็นเพียงผู้ช่วยเหลือศาลใน การค้นหาความจริงในคดี

<sup>10</sup> หลักความประสงค์ของคู่ความ คือ หลักการที่มุ่งเน้นที่ตัวคู่ความเป็นหลัก ทั้งการเริ่มนำคดีมาสู่ ศาลการต่อสู้คดีรวมทั้งคำขอที่คู่ความเป็นผู้กำหนด เป็นต้น ซึ่งเป็นหลักสำคัญในการพิจารณาคำขอของคู่ความ เพื่อทำคำพิพากษา

<sup>11</sup> คีตงาม คงตระกูล เรื่องเดิม หน้า 38

<sup>12</sup> อัจจิมา ถาวร เรื่องเดิม หน้า 8

<sup>13</sup> คีตงาม คงตระกูล เรื่องเดิม หน้า 23

3) ข้อเท็จจริงที่นำไปสู่การพิพากษาของศาลไม่จำกัดแต่เฉพาะที่เสนอโดยคู่ความในคดีเท่านั้น

## 2.2 วิธีพิจารณาที่คำวินิจฉัยประโยชน์สาธารณะ เป็นหลักโดยคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย

คดีปกครองนั้นนอกจากจะเป็นคดีพิพาทที่มีผลกระทบต่อคู่กรณีแล้วยังอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะด้วย จากผลของคดีปกครองที่มีผลกระทบต่อตัวประชาชนและต่อประโยชน์สาธารณะนี้เองทำให้เกิดหน้าที่แก่ศาลที่ต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วต้องถือว่าประโยชน์สาธารณะต้องอยู่เหนือกว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือประโยชน์ปัจเจกบุคคล แต่ในหลายกรณีพบว่าประโยชน์ทั้งสองประการอันได้แก่ประโยชน์ของปัจเจกบุคคลและประโยชน์สาธารณะมีความเหลื่อมล้ำหรือขัดแย้งกัน เช่น การออกประกาศห้ามใช้เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ประกอบกับเรือยนต์ทำการประมงในพื้นที่บางแห่งเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ และการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น แม้มาตรการดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อชั่งน้ำหนักผลกระทบและความเสียหายที่ได้รับกับผลประโยชน์สาธารณะที่ต้องสูญเสียแล้วจะเห็นว่าความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเบาบางกว่าความเสียหายของประโยชน์สาธารณะ ประกาศฉบับดังกล่าวจึงเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตลอดไป ประกาศดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.341/2549) การดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นั้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดกับเอกชนที่เกี่ยวข้องด้วย โดยเมื่อเปรียบเทียบระหว่างความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะเกิดกับเอกชนกับประโยชน์ที่สาธารณชนจะได้รับแล้ว ความเดือดร้อนหรือเสียหายของเอกชนต้องไม่มากไปกว่าประโยชน์ที่สาธารณชนจะได้รับ ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการสร้างภาระให้เกิดขึ้นกับประชาชนเกินสมควรและเป็นการกระทำละเมิดต่อเอกชนผู้ที่ไม่ได้รับความเสียหายจากการดำเนินกิจการดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.394/2550) ดังนั้น จึงควรที่จะศึกษาถึงแนวความคิดในเรื่องหลักนิติรัฐ แนวความคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะและหลักความได้สัดส่วนต่อไปเพื่อที่จะเข้าใจในวิธีพิจารณาที่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นหลักโดยคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วยได้ดียิ่งขึ้น

### 2.2.1 แนวความคิดในเรื่องหลักนิติรัฐ

#### 1) ความหมายของหลักนิติรัฐ

ดร.สมยศ เชื้อไทย<sup>14</sup> ได้ให้ความหมายไว้ว่า “นิติรัฐ” หมายถึง รัฐซึ่งยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อที่ราษฎรจะได้ใช้สิทธิ เสรีภาพเช่นว่านั้น พัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่แต่ละคนจะเห็นสมควร ดังนั้น รัฐประเภทนี้จึงเป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัด โดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนอย่างเคร่งครัด

รองศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์<sup>15</sup> ให้คำอธิบายแนวความคิดของหลัก นิติรัฐ ว่าเป็นถ้อยคำที่ใช้กันในประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย ซึ่งถือกำเนิดในยุโรปภาคพื้นทวีป โดยมีประเทศฝรั่งเศสเป็นแม่แบบ หมายถึงการบริหารปกครองรัฐหรือสังคมซึ่งถือกฎหมายเป็นใหญ่ เป็น “การปกครอง” โดยกฎหมาย มิใช่แล้วแต่อำเภอใจของผู้ใช้อำนาจหรือ “ผู้ปกครอง” ส่วนประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ซึ่งมีประเทศอังกฤษเป็นแม่แบบนั้นจะอ้างถึงหลัก “นิติธรรม” หรือ Rule of Law ซึ่งโดยสรุปก็มีความหมายแบบเดียวกันคือ ถือกฎหมายเป็นใหญ่ในการบริหารจัดการรัฐ มีสาระสำคัญ 3 ประการดังนี้

ประการแรก บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร จะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร จะต้องมิอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้น ไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ต่อเมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

ประการที่สอง บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรนั้นจะต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควรว่าให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร องค์กรใดมิอำนาจได้ ขว้างเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร และกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ให้ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อธำรงรักษาผลประโยชน์สาธารณะ

ประการที่สาม การควบคุมไม่ให้กระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายก็ดี การควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ดี จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารและองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ โดยองค์กรรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ

<sup>14</sup> สมยศ เชื้อไทย (2536) *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 44

<sup>15</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2540) *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม หน้า 1



กฎหมายหรือองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร อาจจะเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการอีกองค์กรหนึ่ง แยกต่างหากจากองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาก็ได้

นิติรัฐ จึงมีความหมายถึง รัฐที่มีอำนาจจำกัดโดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเองเพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะถือว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ซึ่งมีคุณค่าสูงสุด รัฐจะกระทำการใดๆ อันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจ

## 2) หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ในรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญของรัฐนั้นจะต้องรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ด้วย มิให้ผู้ปกครองใช้อำนาจกดขี่ข่มเหง ริดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งสิทธิ เสรีภาพของประชาชนเป็นรากฐานสำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ถือหลักนิติรัฐ แต่การที่รัฐยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ได้หมายความว่า รัฐจะยอมให้ราษฎรใช้สิทธิเสรีภาพของตนกระทำการต่างๆ ได้ โดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ จากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากรัฐมีผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะที่จะต้องธำรงรักษา ในการธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะนี้ ในบางกรณีรัฐจำต้องบังคับให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่าง เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงสามารถล่วงล้ำ เข้าไปใน “แดน” แห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้บ้างเหมือนกัน แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะรุกล้ำสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน เป็นการทั่วไป และออกใช้บังคับล่วงหน้าให้องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐรุกล้ำหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร แต่กฎหมายจะให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกล้ากลายหรือรุกล้ำสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ก็แต่เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อคุ้มครองสิทธิให้แก่ทุกคนอย่างเท่าเทียมกันเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลซึ่งถือว่าเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ ซึ่งประโยชน์สาธารณะต้องคำนึงถึงด้วย ทั้งนี้ เพราะถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การกระทำของรัฐทั้งหลายจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของรัฐธรรมนูญเพราะมนุษย์เป็นเป้าหมายของการดำเนินการของรัฐ มนุษย์มิใช่เป็นเพียงเครื่องมือในการดำเนินการของรัฐ การดำรงอยู่ของรัฐย่อมอยู่ดำรงเพื่อมนุษย์ มิใช่มนุษย์ดำรงอยู่เพื่อรัฐ<sup>16</sup>

## 3) หลักการแบ่งแยกอำนาจ

<sup>16</sup> บรรเจิด สิงคนดี (2547) หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตาม

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการพื้นฐานของนิติรัฐ เป็นหลักการในการจัดวาง โครงสร้างขององค์กรของรัฐไม่ให้มีอำนาจเด็ดขาด เพื่อประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักประกันสิทธิในแง่การจำกัดการซึ่งเป็นหลักการในเชิงรูปแบบของนิติรัฐเพราะหลักการสำคัญๆ ของนิติรัฐเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวข้างต้นจะปรากฏเป็นจริงขึ้นมาในทางปฏิบัติได้ยากหรือไม่ได้เลย หากว่าอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายหรืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรืออำนาจบริหาร และอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบ ความถูกต้องของกฎหมายของการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจตุลาการ รวมศูนย์อยู่ในบุคคลหรือคณะบุคคลเดียวกัน ถึงแม้ว่าบุคคลหรือคณะบุคคลนั้นจะได้รับการเลือกตั้งมาจากรายบุคคลตามวิถีทางประชาธิปไตยก็ตาม ก็มีอาจไว้วางใจผู้ปกครองที่มีอำนาจได้ ดังที่ มองเตสกีเยอ (Montesquieu) กล่าวไว้ว่า ประวัติศาสตร์แห่งการเมืองการปกครองของมนุษยชาติให้บทเรียนว่า บุคคลทุกคนเมื่อมีอำนาจ มีแนวโน้มที่จะมัวเมาในอำนาจและใช้อำนาจเกินเลยอยู่เสมอ การใช้อำนาจอย่างพอเหมาะพอควรจะเป็นไปได้ก็แต่โดยการจำกัดการของรัฐในลักษณะ ที่ให้ “อำนาจหนึ่งหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่ง ” การแบ่งแยกอำนาจในความหมายของการจัดให้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ มีองค์กรผู้ใช้ต่างองค์กรกันและเป็นอิสระจากกัน โดยให้องค์กรเหล่านั้นคอยตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (Checks and Balances) กลไกดังกล่าวเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการสถาปนานิติรัฐ ด้วยเหตุนี้ หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติรัฐ ถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานในการจำกัดการของรัฐในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพื่อมิให้รัฐมีอำนาจเด็ดขาดนั่นเอง

### 2.2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ

ประโยชน์สาธารณะเป็นหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนประการหนึ่ง ประโยชน์สาธารณะถือเป็นจุดมุ่งหมายหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมองว่าเป็นเรื่องของเจตนารมณ์ทางกฎหมาย ซึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น รัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนอง ความต้องการของประโยชน์โดยรวม เป็นการให้บริการแก่ประชาชนหรือการดำเนินการอื่นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน จึงต้องมีการรอนสิทธิหรือรुक้าในสิทธิของเอกชน ทั้งนี้ เพื่อให้มีผลเป็นการก่อให้เกิดหรือจัดทำบริการสาธารณะและรัฐ

#### 1) ความหมายประโยชน์สาธารณะ

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน “ประโยชน์สาธารณะ ” หมายความว่า สิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณกับประชาชนทั่วไป (Public Interest) ซึ่งเป็นคำผสม คือ

“ประโยชน์” เป็นคำนาม แปลว่า สิ่งที่มีผลใช้ได้ดีสมกับสิ่งที่คิดมุ่งหมายไว้ หรือสิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณ<sup>17</sup>

“สาธารณ หรือ สาธารณะ” เป็นคำวิเศษณ์ แปลว่า เพื่อประชาชนทั่วไป<sup>18</sup> แต่ในทางกฎหมาย ไม่ได้มีการให้คำนิยามไว้อย่างชัดเจน ทำให้ไม่สามารถกำหนดความหมายว่า “ประโยชน์สาธารณะ” มีความหมายเพียงใด เพียงแต่เป็นวัตถุประสงค์ของรัฐในการดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม

ประโยชน์สาธารณะ คือ ความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมมิใช่เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ดำเนินการนั่นเอง หรืออาจกล่าวได้ว่า ประโยชน์สาธารณะเป็นความต้องการของบุคคลแต่ละคนที่ตรงกันและมีจำนวนมากจนเป็นคนหมู่มากหรือเป็นคนส่วนใหญ่ของสังคมจนความต้องการนั้น ถูกยกระดับให้เป็นประโยชน์สาธารณะ และเป็นการดำเนินการโดยรัฐ นอกจากนี้ ประโยชน์สาธารณะย่อมสำคัญเหนือกว่าประโยชน์ของปัจเจกบุคคล<sup>19</sup> และมีลักษณะดังนี้

1. ประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องของ “ความต้องการ” (Need)
2. ประโยชน์สาธารณะต้องตอบสนองความจำเป็น ส่วนรวมของประชาชน
3. ประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่ง สัม พันธ์ คือ ผันแปรเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาไปกับปัจจัยแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นด้านเนื้อหาหรือภารกิจของรัฐ เวลาหรือยุคสมัย สถานที่ และผู้มีหน้าที่ดำเนินการเพื่อสาธารณประโยชน์

รองศาสตราจารย์ ดร . วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ อธิบายว่า “สิ่งที่เรียกว่า ประโยชน์ส่วนรวม” (General Interest) หรือ “ประโยชน์มหาชน” (Public Interest) นั้น แท้ที่จริงแล้วก็คือ ความต้องการร่วมกันของราษฎรนั่นเอง ตัวอย่างเช่น เราทุกคนมีความต้องการความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน ต้องการกินดีอยู่ดี ทั้งในทางกายภาพและทางจิตใจ ฯลฯ ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของราษฎรแต่ละคนจะมีได้ก็ต่อเมื่อประเทศมีความมั่นคงปลอดภัยจากการรุกรานของต่างชาติ มีความสงบเรียบร้อยภายใน มีความมั่นคงทาง

<sup>17</sup> ราชบัณฑิตยสถาน (2525) พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525. กรุงเทพมหานคร อักษรเจริญทัศน์ หน้า 799

<sup>18</sup> เฟื่องอ้าง หน้า 502

<sup>19</sup> สมยศ เชื้อไทย เรื่องเดิม หน้า 33.

เศรษฐกิจ ดังนั้น ความมั่นคงของรัฐ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ จึงนับว่าเป็นประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชน<sup>20</sup>

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ให้คำนิยาม “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” หมายความว่า ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริม หรือสนับสนุนแก่ประชาชนส่วนรวม หรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น

จากความหมายข้างต้นจะเห็นได้ว่า “ประโยชน์สาธารณะ” เป็นเรื่องที่มีลักษณะเป็นนามธรรม การให้ความหมายที่ชัดเจน ครอบคลุมเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก แนวคิดในเรื่องประโยชน์สาธารณะนั้นมีที่มาจากระบบกฎหมายและปรัชญาของยุโรปตะวันตก<sup>21</sup> ซึ่งมีลักษณะความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับประโยชน์ของปัจเจกชน คือ องค์กรฝ่ายปกครองนอกจากจะเป็นกลไกของฝ่ายบริหารในการบริหารงานเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้ว ยังมีหน้าที่ในการพิทักษ์รักษาสิทธิของปัจเจกชนอีกด้วย ดังนั้น องค์กรฝ่ายปกครองจึงต้องสร้างดุลยภาพระหว่างอำนาจของฝ่ายปกครองกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ทั้งนี้เพื่อเป็นมาตรฐานในทางจริยธรรมขององค์กรฝ่ายปกครองในการกล่าวอ้างให้ปัจเจกชนเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

## 2) ลักษณะของประโยชน์สาธารณะ

ดังจะเห็นได้จากความหมายของ “ประโยชน์สาธารณะ” ที่ได้กล่าวข้างต้น คือ การตอบสนองความต้องการของคนอื่นส่วนใหญ่ที่ไม่ใช่ผู้ดำเนินการนั้นๆ เอง ที่นอกเหนือไปจากความต้องการด้านปัจเจก ซึ่งเป็นการมุ่งหมายถึงประโยชน์ของสังคมโดยรวม ซึ่งสามารถผันแปรได้ไปตามยุคสมัย และความสำคัญเหนือกว่าประโยชน์ปัจเจกบุคคล<sup>22</sup> ทั้งนี้ เนื่องจากการที่มนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นสังคม โดยยินยอม อยู่ภายใต้อำนาจซึ่งเรียกว่า รัฐธำมณี โดยรัฐธำมณีจะดำเนินการให้การอยู่ร่วมกันนั้นเป็นไปอย่างสันติ

### (1) ประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องของความ ต้องการ (Need)

<sup>20</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2540) หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 21.

<sup>21</sup> John D.Montgomery (1967) “Public Interest In The Ideologies De National Development” The Public Interest, New York : Atherton Press page 218 อ้างถึงใน ชนิตรา คำมามูล (2555) “แนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์เอกชนและประโยชน์สาธารณะ กรณีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ หน้า 24

<sup>22</sup> สมยศ เชื้อไทย เรื่องเดิม หน้า 33

โดยธรรมชาติของมนุษย์จัดว่าเป็นสิ่งมีชีวิตที่มีสองสถานภาพ <sup>23</sup>

กล่าวคือ สถานภาพหนึ่งเป็นปัจเจกชน (Individuum) ส่วนอีกสถานภาพหนึ่งก็ต้องถือว่าเป็นสมาชิกของสังคมที่ตนเองอยู่ร่วมด้วย (Gemeinschaftsglied) ในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคมที่อยู่ร่วมด้วยนี้ สมาชิกทุกคนในสังคมจะมีความต้องการร่วมกันหลายประการ เช่น ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต การต้องการรักษาชีวิตของตนให้รอดอยู่ นั่นคือต้องการความปลอดภัยของสังคม สิ่งต่อมาคือความสุขสบายจากคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะมองได้เป็น 2 มิติ มิติที่ 1 คือ ประโยชน์สาธารณะแสดงถึงความต้องการ (besoin) ของคน แต่ความต้องการของคนๆ เดียว หรือคนหมู่น้อยไม่มีทางเป็นประโยชน์สาธารณะไปได้ แต่ถ้าความต้องการของคนแต่ละคนในสังคมตรงกันมากขึ้นเรื่อยๆ ก็จะทำให้ความต้องการเหล่านั้นกลายเป็นความต้องการส่วนรวมขึ้นได้ ในทางตรงกันข้าม ถ้าคนแต่ละคนซึ่งเป็นคนหมู่มากเห็นว่าสิ่งนั้นไม่จำเป็น สิ่งนั้นก็ไม่ใช่ประโยชน์สาธารณะ การจะพิจารณาว่าสิ่งใดเป็นความต้องการของคนหมู่มากจึงเป็นเรื่อง “อัตวิสัย” (subjective) แต่สามารถทำให้เป็น “ภาวะวิสัย” ได้ โดยถือว่าผู้บัญญัติกฎหมาย หรือรัฐสภา และศาลปกครองเท่านั้นที่จะชี้ขาดในขั้นสุดท้ายว่า สิ่งเหล่านั้นเป็นความต้องการส่วนรวมหรือเป็นประโยชน์สาธารณะหรือไม่

มิตต่อมา เป็นการพิจารณาถึงตัวบุคคลผู้ที่ได้รับประโยชน์ หากว่ารัฐทำสิ่งใดขึ้นเพียงเพื่อตอบสนองความต้องการของรัฐเอง เช่น การหารายได้ ซึ่งมักเรียกกันว่า “กิจกรรมเพื่อกำไรให้มากที่สุด” (activites de plus grand profit) ที่โดยปกติแล้วไม่ถือว่าเป็นความต้องการของคนส่วนใหญ่ จึงไม่เป็นบริการสาธารณะ

(2) ประโยชน์สาธารณะต้องตอบสนองความจำเป็นส่วนรวมของประชาชน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องของความต้องการของมหาชนองค์กรฝ่ายปกครองจะต้องประกอบภารกิจสนองความต้องการนั้น คำว่า “ส่วนรวมของประชาชน” มีความหมายเพียงใด เห็นว่าประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น เป็นสวัสดิการเพื่อส่วนรวม <sup>24</sup> (General Welfare) กล่าวคือ เป็นกิจกรรมเพื่อความสุขสบายของคนส่วนใหญ่ จึงมิได้หมายถึงกิจกรรมเพื่อประชาชนคนใดโดยเฉพาะ ประชาชนหนึ่งคนหรือหนึ่งกลุ่มมิใช่ประชาชนส่วนใหญ่ หากพิจารณาในแง่มุมมองทางเศรษฐศาสตร์ “ส่วนรวม ”

<sup>23</sup> หัสวุฒิ วิทิตวิริยกุล (2533) “ทฤษฎีว่าด้วยการแบ่งแยกขอบเขตของกฎหมาย : ระหว่างกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน” *วารสารนิติศาสตร์* ปีที่ 20 ฉบับที่ 2. มิถุนายน หน้า 170

<sup>24</sup> Ernest S. Griffith (1967) “The Ethical Foundations of The Public interest” The public Interest New York : Atherton Press page 14 อ้างถึงใน ชนิสรา คำมามูล เรื่องเดิม หน้า 25

(General) คือผลรวมของประโยชน์ที่ปัจเจกชนแต่ละคนจะพึงได้รับ<sup>25</sup> ซึ่งหมายความว่า ผลรวมของความต้องการของทุกคน คือ ความต้องการของส่วนรวม ความต้องการของส่วนรวมนั้นมีทั้งความต้องการพื้นฐาน เช่นความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง รวมทั้งความต้องการลำดับรองในเรื่องของสวัสดิการทางสังคม เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตในด้านต่างๆ จะเห็นได้ว่าความต้องการทั้งสองประการล้วนเป็นความต้องการที่จำเป็น เมื่อคนในสังคมมีความต้องการเหมือนกัน องค์กรฝ่ายปกครองจึงต้องมีหน้าที่สนองตอบ โดยตนเองหรือการมอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำหน้าที่นั้นแทน หากว่ามีกฎหมายอนุญาตให้สามารถมอบอำนาจให้กระทำได้อย่างชัดเจน<sup>26</sup> ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการนั้นบรรลุตามความประสงค์ของกฎหมาย

### (3) ประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งสัมพัทธ์

ลักษณะที่สำคัญประการสุดท้ายของประโยชน์สาธารณะ คือ ผันแปรเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ไปตามยุค และสมัย หรือเรียกว่าเป็น “พลวัต” (Dynamic) เนื่องจากประโยชน์เป็นเรื่องของความต้องการหรือความจำเป็นของส่วนรวม ประโยชน์สาธารณะจึงไม่ใช่เรื่องที่มีความคงที่แน่นอน ตลอดไป แต่จะสัมพัทธ์ (Relative) ไปกับปัจจัยแวดล้อมต่าง<sup>27</sup> เช่น เนื้อหา สาธารณะประโยชน์จะมีเนื้อหาเพียงใดขึ้นกับคตินิยมในยุคนั้น กล่าวคือ ในสังคมดั้งเดิม การกิจขององค์กรฝ่ายปกครองจำกัดอยู่เพียงการรักษาความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยภายใน การศึกษา การสาธารณสุข การคมนาคมขนส่ง ฯลฯ แต่เมื่อถึงยุคสมัยใหม่ คตินิยมทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมเปลี่ยนแปลงไป องค์กรฝ่ายปกครองมีการกิจหลากหลายขึ้น เช่น การคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อม การจำกัดอาชีพบางประเภทเพื่อคุ้มครองแรงงาน การจัดการผังเมือง การด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ฯลฯ

เวลา หรือยุคสมัย เวลาหรือยุคสมัย ที่ผ่านพ้นไปก็อาจทำให้สิ่งหนึ่งที่เคยเป็นความต้องการส่วนรวมอาจไม่มีความจำเป็นหรือไม่ต้องการ จากที่เคยเป็นประโยชน์สาธารณะ ก็ไม่เป็นอีกต่อไป

<sup>25</sup> Gerhart Niemeyer (1967) “The Ethical Foundations of The Public interest” The public Interest New York : Atherton Press page 1 อ้างถึงใน ชนิศรา คำมามูล เรื่องเดิม หน้า 25

<sup>26</sup> พนม เอี่ยมประยูร (2531) “การมอบอำนาจในฝ่ายปกครอง” วารสารนิติศาสตร์ปีที่ 18 ฉบับที่ 3 (กันยายน) หน้า 18-22

<sup>27</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2538) กฎหมายมหาชน ที่มา และนิติวิธี เล่ม 3 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน หน้า 340

สถานที่และผู้มีหน้าที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ก็ผันแปรไปตามลักษณะของการบริหารจัดการ ไม่ว่าจะเป็น ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละส่วนงานก็จะต้องดำเนินการในขอบเขตและอำนาจของตน

### 3) หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

ประโยชน์สาธารณะ เป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่<sup>28</sup> โดยรัฐและหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ผลก็คือ ศาลต้องมีหน้าที่ควบคุมไม่ให้การกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองออกนอกกรอบประโยชน์สาธารณะ ส่งผลสำคัญทางกฎหมายหลายประการ<sup>29</sup> ดังนี้

ประการแรก การใช้อำนาจมหาชนที่กฎหมายให้กับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว หรือประโยชน์ของกลุ่ม ที่ไม่ใช่ประโยชน์สาธารณะ ก่อให้เกิดสภาพ “การใช้อำนาจผิดวัตถุประสงค์” หรือ “การใช้อำนาจอัดพัน” ซึ่งศาลพิพากษาให้เพิกถอนนิติกรรมนั้นได้

ประการที่สอง การใช้อำนาจอุดพันที่กฎหมายไว้เพื่อพิจารณาข้อเท็จจริงแต่ละเรื่องนั้น ถ้าฝ่ายปกครองใช้ “ประโยชน์สาธารณะ” เป็นเครื่องตัดสินในเรื่องนั้นๆ เช่น อนุมัติหรือไม่อนุมัติ ต้องถือว่าชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น

ประการที่สาม ในการดำเนินการของฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองจะทำเกินประโยชน์ที่ตนมีหน้าที่ต้องสนองไม่ได้ และถ้าในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างหนึ่งไปกระทบกับประโยชน์สาธารณะอีกอย่างหนึ่งอย่างรุนแรง โดยฝ่ายปกครองไม่ได้แสดงให้เห็นว่าพยายามประสานประโยชน์สาธารณะ 2 อย่างนี้ให้ดีที่สุด ไม่ให้ขัดแย้งกันมากถึงขนาดอันหนึ่งทำลายอีกอันหนึ่ง ศาลก็จะเพิกถอนกระทำอันหลังที่ไปกระทบ อันแรกที่มีอยู่ก่อน เช่น ในการทำทางด่วน<sup>30</sup> (ประโยชน์สาธารณะทางหลวง) ฝ่ายปกครองตัดถนนทางด่วนนั้นเข้าไปตรงกลางโรงพยาบาลโรคประสาท (ประโยชน์สาธารณะทางสาธารณสุข) ศาลแห่งรัฐพิพากษาว่า “ในเงื่อนไขเช่นนี้ แม้การก่อสร้างทางทั้งสองจะเป็นประโยชน์ในการคมนาคม แต่โจทก์ ขอให้ศาลเพิกถอนได้ เพราะการมีทางและการใช้ทางนั้นจะเกิดการรบกวนอย่างรุนแรงต่อการรักษาพยาบาลผู้ป่วยทางจิตของจังหวัด อันเป็นการกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอย่างรุนแรงถึงขั้นต้องเพิกถอนการประกาศให้ทางหลวงสองสายนี้เป็นประโยชน์สาธารณะ ” ซึ่งพนักงาน

<sup>28</sup> เฟ็งอ้าง หน้า 333.

<sup>29</sup> เฟ็งอ้าง หน้า 345-346.

<sup>30</sup> คำพิพากษา C.E. ที่ประชุมใหญ่ 20 ตุลาคม 1972 Sic' civile Sainte Maric de l' Assomption, Rec., page 652. อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. เรื่องเดิม หน้า 347.

ผู้รับผิดชอบ ส่วนอธิบายว่าเป็นเพราะฝ่ายปกครองไม่ได้ประสานประโยชน์สาธารณะ 2 อย่างที่ขัดกันให้ดี

ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะ ถือเป็นองค์ประกอบประการสำคัญ ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงเสมอในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง หลักการในทางกฎหมายปกครองที่เรียกร้องให้การกระทำทั้งหลายทั้งปวงขององค์กรฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น เป็นหลักการที่อธิบายได้จากการยอมรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะย่อมเป็นหลักการสำคัญในการใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย

### 2.2.3 หลักความได้สัดส่วน

#### 1) แนวความคิดเกี่ยวกับหลักความได้สัดส่วน

หลักความพอสมควรแก่เหตุ หรือหลักการห้ามกระทำการเกินกว่าเหตุ หรือที่เรียกโดยย่อว่า หลักความได้สัดส่วน นั้น มีวิวัฒนาการในต่างประเทศมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนานพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญและกฎหมาย ยปกครองของเยอรมัน<sup>31</sup> แต่ในปัจจุบันหลักการนี้เป็นหลักการที่ใช้ในกฎหมายทุกระดับ ตั้งแต่กฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง และแม้กระทั่งในกฎหมายเอกชนก็ปรากฏหลักความได้สัดส่วนนี้เช่นกัน และแม้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศเสรีประชาธิปไตยส่วนใหญ่จะมีได้บัญญัติกำหนดหลักกฎหมายนี้ไว้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม แต่ก็ถือกันว่าเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปและมีคำบังคับเสมอกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทุกประการ<sup>32</sup>

หลักความได้สัดส่วน เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่สำคัญที่เข้ามามีบทบาทในการจำกัดวิธีการ หรือมาตรการที่ฝ่ายปกครองจะใช้ บังคับเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสมจำเป็นกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะถูกกระทบ โดยมีความมุ่งหมายให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างได้สัดส่วนเมื่อเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ปลายทางกับมาตรการที่รัฐนำมาใช้ หากมาตรการหรือวิธีการที่นำมาใช้มีลักษณะเกินความจำเป็นไม่ได้สัดส่วน ผลก็คือการใช้

<sup>31</sup> B.Remmert (1995) Verfassungs-und verwaltungsrechtsgeschichtliche Grundlagen des ubermassverbotes S. 8ff. อ้างถึงใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (2553) “ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย นิติรัฐ นิติธรรม” กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 271

<sup>32</sup> Georg Nolte (1994) General Principle of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective M.L.R. Vol.57 no.2 March pp. 191-212 อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุติพิชญ์. “การกระทำทางปกครอง: หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 15. สำนักงานศาลปกครอง หน้า 24



มาตรการดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อาจมีผลใช้บังคับได้ ดังนั้น หลักความได้สัดส่วนจึงเป็นหลักพื้นฐานของการพิจารณาความสัมพันธ์อันเหมาะสมระหว่าง คำสั่ง หรือการกระทำทางปกครอง วัตถุประสงค์ของการกระทำของฝ่ายปกครองกับผลที่จะเกิดขึ้นอันเกิด จากการออกคำสั่งหรือจากการกระทำทางปกครองนั้นๆ

หลักความได้สัดส่วน เป็นหลักกฎหมายที่ได้รับความยอมรับจากประเทศต่างๆ หลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยว่า เป็นหลักกฎหมายทั่วไปแม้มิได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแต่มีค้ำบังคับเช่นเดียวกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้มีบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้หลายประการหากผู้ใช้อำนาจกระทำการอันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ย่อมกระทำได้เฉพาะที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจและภายในขอบเขตที่กำหนดไว้เท่านั้น<sup>33</sup> จากบทบัญญัติดังกล่าว การใช้อำนาจรัฐจะกระทำการใดอันเป็นการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพประชาชน นอกจากต้องคำนึงถึงอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรแล้วยังต้องคำนึงถึง “หลักความได้สัดส่วนด้วย” ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปด้วย หลักความได้สัดส่วนมีรากฐานจากหลักความยุติธรรม ที่ต้องคำนึงถึงทั้งในส่วนของปัจเจกบุคคลและสังคมโดยรวม ทั้งนี้เพราะการอาศัยอยู่ร่วมกันในสังคมนั้น ผลประโยชน์ของปัจเจกชน ผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลที่แตกต่างกัน รวมทั้งผลประโยชน์ของมหาชน ย่อมมีการกระทบกันเสมอ การคลี่คลายปัญหาความขัดแย้งในเชิงผลประโยชน์ ประเทศทางตะวันตกได้อาศัยหลักความได้สัดส่วนในการแก้ไขปัญหา โดยมีคำนึงถึงความยุติธรรมของทุกฝ่าย อันเป็นผลต่อความสมบูรณ์หรือความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐทั้งหลาย<sup>34</sup>

## 2) องค์ประกอบของหลักความได้สัดส่วน

หลักความ ได้สัดส่วนมีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักการย่อยๆ

3 หลักการด้วยกันคือ หลักความสัมฤทธิ์ผล (Principle of Appropriateness) หลักความจำเป็น (Principle of Necessity) และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality stricto sensu)

(1) หลักความสัมฤทธิ์ผล กำหนดหลักในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง เอาไว้เป็นเบื้องต้นว่า ในบรรดามาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ราษฎรได้นั้น ฝ่ายปกครองต้องใช้วิจระณญาณเลือกออกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนั้นสำเร็จลุล่วงไปได้เท่านั้น มาตรการใดก็ตามที่ไม่

<sup>33</sup> สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (2548) “สรุปหลักกฎหมายมหาชน เรื่อง หลักแห่งความได้สัดส่วน” หน้า 1

<sup>34</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ เรื่องเดิม หน้า 269

สามารถทำให้เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจปรากฏเป็นจริงขึ้นมาได้  
 เลย ข้อมเป็นมาตรการที่ขัดต่อหลักการดังกล่าว และดังนั้นจึงไม่มีผลใช้บังคับได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า  
 หลักความสัมพันธ์นี้เรียกร่องความสัมพันธ์เชิงเหตุ (cause) และผล (effect) ระหว่างมาตรการที่  
 ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับกับสิ่งที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจประสงค์ให้เกิดขึ้น ซึ่งก็คือ  
 เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนั้น ทั้งนี้ โดยให้มาตรการที่ฝ่ายปกครองออกมาใช้  
 บังคับเป็นเหตุ (cause) และให้สิ่งที่กฎหมาย ฉบับที่ให้อำนาจประสงค์จะให้เกิดขึ้นเป็นผล (effect)  
 ดังนั้นถ้าจะกล่าวไปแล้ว หลักความสัมพันธ์จึงเป็นสิ่งเดียวกับสามัญสำนึก (common sense)  
 นั่นเอง มาตรการที่ไม่อาจก่อให้เกิดผลตามที่ประสงค์ให้เกิดขึ้นได้อย่างแน่แท้ หรือมาตรการ  
 ที่ก่อให้เกิดผลตรงกันข้ามกับที่ ประสงค์ให้เกิดขึ้น แท้ที่จริงแล้วเป็นมาตรการที่ไร้ความหมายอย่าง  
 สิ้นเชิงในสายตาของคนที่มีสติสัมปชัญญะเต็มบริบูรณ์ และเนื่องจากบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรง  
 ตำแหน่งหน้าที่ทางปกครองล้วนแล้วแต่เป็นคนที่จริตไม่วิกล ดังนั้นหากฝ่ายปกครองตัดสินใจออก  
 มาตรการที่ไม่สามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจ  
 สำเร็จลุล่วงไปได้ได้อย่างแน่แท้ จึงต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าฝ่ายปกครองมีความมุ่งหมายภายในใจ  
 ที่จะใช้มาตรการนั้นเป็นเครื่องมือดำเนินการให้เกิดผลอย่างอื่นนอกเหนือไปจากผลที่กฎหมายฉบับ  
 ที่ให้อำนาจประสงค์จะให้เกิดขึ้น เข้าข่ายเป็น “การใช้อำนาจโดยมิชอบ” (Abuse of Power)<sup>35</sup>

สำหรับการอธิบายตามแนวใหม่ได้อธิบายถึงวัตถุประสงค์ – วิธีการ –  
 ความสัมพันธ์ (Zweck-Mittel-Relation) ซึ่ง Pieroth และ Schlink ได้อธิบายคำว่า เหมาะสม  
 หมายความว่า สภาพการณ์ซึ่งรัฐได้ทำการแทรกแซงและภายในสภาพการณ์นั้นรัฐได้คำนึงถึงการ  
 ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ โดยมาตรการนั้นวางอยู่สมมุติฐานที่ได้รับการยอมรับหรือ  
 เป็นมาตรการที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ามีความเป็นไปได้ที่บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงจะถือ  
 ได้ว่ามาตรการนั้นเป็นมา มาตรการที่มีความเหมาะสม ส่วนจะต้องเหมาะสมอย่างสมบูรณ์หรือไม่นั้น  
 เรื่องนี้ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ได้เคยวินิจฉัยไว้ว่าเหมาะสมเพียงบางส่วนก็เพียงพอแล้ว นอกจากนี้  
 ยังมีข้อพิจารณาในเรื่องอื่นๆ ตามหลักความเหมาะสม ดังนี้<sup>36</sup>

ก. ปัญหาหลักความเหมาะสม จะไม่สับสนกับ ปัญหาเรื่องของ  
 ความชอบด้วยวัตถุประสงค์ (Zweckmaessigkeit) เนื่องจากหลักความเหมาะสมเป็นปัญหาที่ศาล

<sup>35</sup> วรพจน์ วิสรุตพิชญ์ (2540) *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง* พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ  
 สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 43

<sup>36</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ และ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธ์ (2543) “หลักความได้สัดส่วนตามหลัก  
 กฎหมายเยอรมันและฝรั่งเศส” *วารสารกฎหมายปกครอง* เล่มที่ 19 ตอน 1 เมษายน หน้า 173-174

สามารถเข้าไปควบคุมได้ ส่วนในเรื่องวัตถุประสงค์ เป็นการประเมินค่าเพื่อตรวจสอบขอบเขตของ ความเหมาะสมว่ามาตรการและเป้าหมายชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ข. การตรวจสอบความเหมาะสมของมาตรการใดมาตรการหนึ่ง ซึ่ง ยังไม่เสร็จสิ้นการดำเนินการ โดยเป็นการคาดคะเน (Prognose) การที่ศาลจะวินิจฉัยได้ว่ามาตรการใดจะเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสมได้นั้นจะต้องเป็นกรณีที่ต้องอาศัยพื้นฐานข้อเท็จจริงทั้งหมดที่มี อยู่ในขณะนั้นซึ่งแสดงให้เห็นว่ามาตรการนั้นเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสม

ค. การตรวจสอบความเหมาะสมหากพบว่ามาตรการใดมาตรการ หนึ่งไม่อาจเป็นไปได้อย่างชัดเจน หรือคาดคะเนไม่อาจเป็นไปได้อย่างชัดเจน หากเกิดกรณีเช่นนี้ มาตรการหรือวิธีการดังกล่าวก็จะเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ ปัญหาลักษณะเช่นนี้ อาจจะต้อง ตรวจสอบตามหลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วนอย่างแคบ

(2) หลักความจำเป็น หมายความว่า ในบรรดามาตรการหลายๆ มาตรการ ซึ่งล้วนแต่ชอบด้วยหลักความสัมฤทธิ์ผล กล่าวคือ สามารถดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์หรือ วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจได้ แต่ที่ มาตรการเหล่านั้นมีผลกระทบกระเทือนต่อ สิทธิ เสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของราษฎรมากน้อยแตกต่างกันออกไป ฝ่ายปกครองต้อง ตัดสินใจเลือกออกมาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพของราษฎรได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนิน การให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือ วัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรเกินกว่าขอบเขตแห่งความ จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายเป็นสิ่งที่ไม่ชอบ ธรรม<sup>37</sup>

ในเรื่องนี้ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ ได้อธิบายหลักความจำเป็นไว้ว่า มาตรการใดมาตรการหนึ่งจะมีความจำเป็น เมื่อไม่สามารถที่จะเลือกมาตรการอื่นใดที่มีผล เช่นเดียวกับมาตรการที่เลือกได้ และเป็นมาตรการที่กระทบสิทธิขั้นพื้นฐานน้อยที่สุด<sup>38</sup>

หลักความจำเป็นอันเป็นองค์ประกอบของหลักความได้สัดส่วน การ ตรวจสอบความจำเป็นของมาตรการอันหนึ่งอันใด มีเงื่อนไขพื้นฐานที่จะต้องพิจารณาความ เหมาะสมของมาตรการนั้นก่อน ที่จะนำไปสู่การตรวจสอบหลักความจำเป็น แต่ M.Ch. Jakobs เห็น ว่าหลักความจำเป็นจะนำมาใช้พิจารณาก็เมื่อมีมาตรการที่เหมาะสมหลายมาตรการเท่านั้น และ

<sup>37</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2540) หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองพิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 46-47

<sup>38</sup> BVerfGE 30,292 (316); 63,88, (115); 70, 278, (286) อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติและ สมศักดิ์ นว ตระกูลพิสุทธิ เรื่องเดิม หน้า 177

จะต้องเลือกมาตรการที่มีผลกระทบน้อยที่สุด สำหรับผลของการแทรกแซงที่มีต่อผู้ได้รับผลกระทบ นั้นเป็นเกณฑ์ที่สำคัญที่ใช้ในการตรวจสอบ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงผลกระทบที่มีต่อ สาธารณะด้วย จึงจำเป็นต้องใช้หลักความได้สัดส่วนในการตรวจสอบอย่างเคร่งครัด ปัญหาที่ก่อ ความยุ่งยากในการพิจารณาเมื่อมีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน ใน ขณะเดียวกันก่อให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์อีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาผลกระทบหรือ ผลเสียหายที่เกิดต่อกลุ่มบุคคลหนึ่งที่อยู่ในระดับที่สำคัญกว่า<sup>39</sup>

(3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เป็นความสัมพันธ์ ระหว่างวัตถุประสงค์ (Zweck) และวิธีการ (Mittel) โดยมีหลักการว่า มาตรการอันใดอันหนึ่งจะต้อง ไม่อยู่เหนือขอบเขตความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ กล่าวคือ ผลกระทบ จากการแทรกแซงในเสรีภาพของปัจเจกชน จะต้องไม่อยู่นอกเหนือจากขอบเขตความสัมพันธ์ อัน เป็นเป้าหมายของสาธารณะที่กำหนดไว้ เมื่อชั่งน้ำหนักแล้วจะต้องมีน้ำหนักมากกว่าผลเสียที่เกิด จากมาตรการดังกล่าว ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์เคยวินิจฉัยไว้ว่า มาตรการอันใดอันหนึ่งจะต้อง ไม่ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ได้รับผลกระทบจนเกินขอบเขตและผลกระทบที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นไปอย่างมี เหตุผล<sup>40</sup>

ซึ่งเป็นหลักการที่เรียกร้องให้เกิดภาวะสมดุลขึ้นระหว่างความเสียหาย อันจะเกิดขึ้นแก่เอกชนและสังคมโดยส่วนรวมกับประโยชน์อันมหาชนจะพึงได้รับ ดังนั้นฝ่าย ปกครองต้องทำการชั่งผลดีและผลเสียของมาตรการแต่ละมาตรการที่จะออกมาใช้บังคับแก่ราษฎร หากมาตรการใดจะยังให้เกิดผลประโยชน์มหาชนน้อยมาก ไม่คุ้มกับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ เอกชนหรือสังคมโดยส่วนรวม ฝ่ายปกครองต้องห้ามมิให้ออกมาใช้บังคับ ถึงแม้ว่ามาตรการนั้น จะเหมาะสมและจำเป็นแก่การดำเนินการให้ความประสงค์ของกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้ก็ ตาม เมื่อบังคับตามหลักความได้สัดส่วนในความอย่างแคบกันอย่างเคร่งครัดแล้ว ในกรณีที่ออก มาตรการก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน หรือสังคมโดยรวมมากกว่าประโยชน์ที่มหาชนจะพึง ได้รับ ฝ่ายปกครองต้องละเว้นจากการใช้อำนาจกระทำการอย่างใดๆ เลยทีเดียว<sup>41</sup>

### 2.3 วิธีพิจารณาที่ต้องฟังความทุกฝ่าย

หลักฟังความ ทุกฝ่ายในกระบวนการพิจารณาถือเป็นหลักที่สัมพันธ์กับหลักความ ยุติธรรมอย่างแท้จริง เป็นสิทธิคุ้มครองให้บุคคลรับแจ้งข้อเท็จจริงหรือข้อโต้แย้งในสำนวนคดี

<sup>39</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ และ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธ์ เรื่องเดียวกัน หน้า 178

<sup>40</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 179

<sup>41</sup> วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ (2540) หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองพิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ

ทั้งหมด และมีโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้งข้อเท็จจริงต่างๆ คือการเปิดโอกาส ให้ คู่กรณีโต้แย้ง คัดค้านการนำเสนอหรือการกล่าวอ้างของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง ศาลจะต้องรับฟัง คู่ความทุกฝ่ายก่อนจะมีคำพิพากษา คำพิพากษาจะต้องเกิดจากการที่คู่ความในคดีได้มีโอกาสเปิดเผย ข้อเท็จจริงทั้งหมด มีโอกาสเสนอข้อกล่าวอ้างหรือข้อต่อสู้ และนำพยานหลักฐานต่าง ๆ เข้าสืบ สนับสนุนข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวอ้างของตน รวมทั้งความเห็นที่ตนเห็นว่าเกี่ยวข้อง กับประเด็น แห่งคดี และคู่ความ ทุกฝ่ายมีโอกาสได้ทราบข้ออ้างข้อต่อสู้ตลอดจนพยานหลักฐานต่างๆ ของ คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งและมีโอกาสนำพยานหลักฐานของตนมาโต้แย้งคัดค้านต่อสู้คดีภายในระ ยะเวลา อันสมควร หลักการดังกล่าวทำให้เกิดผลคือ กรณีที่ศาลแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน นอกเหนือจากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่คู่ความนำเสนอ ซึ่งศาลสามารถทำได้ตามระบบได้ ส่วนนั้น ศาลต้องแจ้งให้คู่กรณีทุกฝ่ายได้ทราบเพื่อคู่กรณีจะได้สามารถโต้แย้งคัดค้าน ได้ ข้อเท็จจริง ที่ได้มาและคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายมีอาจได้รู้ จะนำมาใช้ประกอบการพิพากษาไม่ได้ ซึ่งจะช่วยให้ศาลสามารถพิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างถูกต้องเป็นธรรม ซึ่งเห็นได้ว่า วิธีพิจารณาที่ ต้องฟังความทุกฝ่ายสัมพันธ์กับวิธีพิจารณาความแบบได้ส่วนที่ให้อำนาจแก่ ศาลปกครองในการ แสวงหาข้อเท็จจริงที่แท้จริง และวิธีพิจารณาที่ต้องฟังความทุกฝ่ายสัมพันธ์กับความเท่าเทียมของ สถานภาพของคู่กรณี

### 3. หลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ

การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง นอกจากจะต้องดำเนินการตามรูปแบบ และรายการตามมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองแล้ว ข้อ 5 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้ กรณีที่กฎหมายหรือระเบียบมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ให้ ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิ จารณาคดีปกครอง ศาลปกครองจึงนำหลัก ห้ามศาล พิพากษาเกินคำขอซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้เพื่ออุดช่องว่างของกฎหมาย โดยหลักห้ามศาล พิจารณาเกินคำขอ คือ หลักการที่วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาและพิพากษาของศาลว่า ศาลจะต้อง ไม่พิพากษาเกินสิ่งที่คู่ความร้องขอ ทั้งนี้ เป็นไป ตามหลักกฎหมายเก่าแก่ที่ว่า “ne eat iudex ultra partium” โดยเฉพาะในประเทศ Civil Law จะถือหลักนี้อย่างเคร่งครัดในการพิจารณาคดีแพ่ง แต่ใน ประเทศ Common Law และประเทศยุโรปที่เป็นสังคมนิยม ศาลอาจยกเว้นหลักการได้บ้าง<sup>42</sup>

#### 3.1 หลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในคดีแพ่ง

##### 3.1.1 หลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในคดีแพ่ง

<sup>42</sup> วรรณชัย บุญบำรุง ธนกร วรปรัชญากุล และสิริพันธ์ พลรบเรืองเดิม หน้า 76

หลักห้ามศาล พิพากษา เกินคำ ขอบได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 142 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติไว้ว่า คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ชี้ขาดคดี ต้องตัดสินตามข้อหาในคำฟ้องทุกข้อ แต่ห้ามมิให้พิพากษาหรือคำสั่งให้สิ่งใด ๆ เกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้อง

จะเห็นได้ว่าตามบทบัญญัติดังกล่าว ได้ กำหนดเกี่ยวกับหลักการในการตัดสินคดีอยู่ 2 ประการ<sup>43</sup> ได้แก่

1) การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่เป็นการชี้ขาดคดี ศาลต้องตัดสินไปตามข้อหาในคำฟ้องทุกข้อ หมายความว่า ศาลต้องพิพากษา หรือมีคำสั่งตามประเด็นแห่งคดีที่ปรากฏในคำขอท้ายฟ้องโจทก์ครบทุกประเด็น

2) ห้ามมิให้ศาลพิพากษาหรือคำสั่งให้สิ่งใด ๆ เกินไปกว่าหรือจากที่ปรากฏในคำฟ้อง หมายความว่า การพิพากษาหรือทำคำสั่งต้องตัดสินหรือวินิจฉัยเพียงเท่าที่ปรากฏในคำขอท้ายฟ้อง โดยจะพิพากษาหรือมีคำสั่งให้นอกฟ้องหรือเกินไปกว่าคำฟ้องไม่ได้

การห้ามมิให้ศาลพิพากษาหรือคำสั่งเกินไปกว่าหรือนอกคำฟ้อง หมายความว่า รวมถึง กรณีที่ศาลไม่อาจจะวินิจฉัยให้นอกเหนือไปจากเหตุแห่งการปฏิเสธที่ปรากฏในคำให้การได้ ส่วนข้ออ้างที่ปรากฏในคำฟ้องหรือคำให้การ ศาลจะกำหนดเป็นประเด็นพิพาทไว้ และประเด็นแห่งคดีในข้อใดที่มีคำฟ้องหรือคำให้การแต่ประเด็นที่คู่ความสละไปแล้ว หรือเป็นข้อที่ศาลมิได้กำหนดไว้เป็นประเด็นศาลจะไปวินิจฉัยไม่ได้ เพราะถือว่าเป็นการนอกฟ้องหรือนอกประเด็น

ในการพิจารณาสาระสำคัญของหลักการนี้ต้องดูที่คำบรรยายฟ้อง คำขอท้ายฟ้องและคำให้การว่า ศาลมีหน้าที่พิพากษาหรือสั่งอย่างไรบ้าง ดังนั้น จึงต้องพิจารณาประกอบกับมาตรา 131 (2) ข้อที่ศาลต้องวินิจฉัย คือ ในประเด็นแห่งคดี ซึ่งในประเด็นแห่งคดีที่ต้องวินิจฉัยนั้น โจทก์กล่าวในฟ้องอ้างเหตุอะไรและขออะไรมา และจำเลยกล่าวอ้างเหตุใดไว้ใน คำให้การ ศาลต้องวินิจฉัยไปตามข้ออ้างและเหตุ นั้น ๆ จะวินิจฉัยนอกเหนือจากข้ออ้างในคำฟ้องหรือเหตุแห่งการปฏิเสธที่ปรากฏในคำให้การไม่ได้และส่วนที่พิพากษาหรือสั่งในประเด็นแห่งคดีที่มี ผลเป็นการบังคับนั้นต้องไม่เกินคำขอ ข้อที่ต้องเข้าใจในส่วนนี้ก็คือว่า ถ้าข้ออ้างในคำฟ้องหรือข้อต่อสู้ใดที่จำเลยยกขึ้นไว้ในชั้นแรกที่ยื่นเข้ามา นั้น ถ้าต่อมามีการสละข้อนั้นไปหรือศาลไม่กำหนดเป็นประเด็น ให้ต้องถือว่า ข้ออ้างหรือคำให้การส่วนนั้นไม่เป็นประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยอีกต่อไป ในกรณีที่คำฟ้องคำให้การชัดเจน ประเด็นที่กำหนดชัดเจน คำขอเจาะจงให้เห็นชัดอย่างนี้ ก็พิจารณาได้ง่ายว่าคำพิพากษานั้นเป็น การนอกฟ้องนอกประเด็นหรือเกินคำขอหรือไม่ แต่ส่วนที่ทำให้เกิดปัญหาว่านอกหรือเกินหรือไม่ก็ในกรณีที่ประเด็นหรือคำขอไม่ชัดเจนจึงต้องมีการแปลความกันว่าสิ่งที่ศาลพิพากษาไปนั้นไม่ว่าจะเป็นเหตุแห่งการวินิจฉัยตามที่กำหนดไว้ในรายการ (4) หรือคำ

<sup>43</sup> เบญญาภา ไชยคำมี (2553) “หลักการพิจารณาหรือพิพากษาคดีตามคำขอ” หน้า 4 - 5

วินิจฉัยในประเด็นแห่งคดีตามรายการ (5) ในมาตรา 141 นั้น เป็นการเกินคำขอหรือนอกประเด็น หรือไม่ ในข้อนี้ต้องพิจารณา จากข้อเท็จจริงของแต่ละคดีไปว่าคำ ขอบอย่างนั้นหรือประเด็นอย่างนั้น ต้องการให้มีผลอย่างไรบ้าง ถ้าผลนั้นอยู่ในวงความหมายที่ว่าไว้ก็ไม่นอกฟ้องนอกประเด็นหรือ เป็นการเกินคำขอ ถ้านอกไปก็เป็นการเกิน ดังนั้น ความยากที่จะเข้าใจจึงอยู่ตรงนี้ข้อที่จะให้เข้าใจได้ ก็ต้องศึกษาตัวอย่างจากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาว่ากรณีใดจะถือได้ว่าเกินหรือไม่เกินคำขอ<sup>44</sup>

### 3.1.2 ข้อยกเว้นหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในคดีแพ่ง

ข้อยกเว้นที่กำหนดไว้ใน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 142 (1)-(6) ซึ่งทำให้ศาลสามารถพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เกินกว่าหรือนอกจากคำขอในคำฟ้อง ข้อยกเว้น ที่ว่าได้แก่กรณีดังต่อไปนี้

(1) ในคดีฟ้องเรียกสั่งห้ามทรัพย์สินให้พึง เข้าใจว่าเป็นประเภทเดียวกับฟ้อง ขอให้ขับไล่จำเลย ถ้าศาลพิพากษาให้โจทก์ชนะคดี เมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะมีคำสั่งให้ขับไล่ จำเลยก็ได้คำสั่งเช่นนี้ให้ใช้บังคับตลอดคดี ings ัญญัติทั้งหลายและบริวารของจำเลยที่อยู่บน อสังหาริมทรัพย์นั้นซึ่งไม่สามารถแสดงอำนาจพิเศษให้ศาลเห็นได้

อย่างไรก็ตาม กรณีตามมาตรา 142 (1) นี้การจะบังคับวงสัญญาติและบริวาร ของจำเลยด้วยนั้น จะต้องเป็นการฟ้องเรียกสั่งห้ามทรัพย์สินและต้องเป็นกรณีที่ศาลพิพากษาให้ โจทก์เป็นฝ่ายชนะคดีเท่านั้น หากมีการทำสัญญาประนีประนอมความกันโดยที่วงสัญญาติและบริวาร ของจำเลยไม่ได้ตกลงด้วย ก็จะไปบังคับถึงวงสัญญาติของจำเลยไม่ได้<sup>45</sup>

(2) ในคดีที่โจทก์ฟ้องเรียกทรัพย์สินใดๆ เป็นของตนทั้งหมด แต่พิจารณาได้ ความว่าโจทก์ควรได้แต่ส่วนแบ่ง เมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะพิพากษาให้โจทก์ได้รับแต่ส่วนแบ่ง นั้นก็ได้

(3) ในคดีที่โจทก์ฟ้องขอให้ ชำระเงินพร้อมดอกเบี้ยจนถึงวันฟ้อง เมื่อศาล เห็นสมควร ศาลจะพิพากษาให้จำเลยชำระดอกเบี้ยจนถึงวันที่ได้รับชำระเสร็จตามคำพิพากษาก็ได้

(4) ในคดีที่โจทก์ฟ้องเรียกค่าเช่าหรือค่าเสียหายอันต่อเนื่องกันจนถึง วันฟ้องเมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะพิพากษาให้ชำระค่าเช่าและค่าเสียหายเช่นว่านี้จนถึงวันที่ได้รับ ชำระเสร็จตามคำพิพากษาก็ได้

<sup>44</sup> อุคม เฟื่องฟูง (2547) คำอธิบาย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาค 1 ตอน 2 พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา หน้า 138-139

<sup>45</sup> ปริญญา จิตรการนทีกิจ (2551) หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1 กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์เดือนตุลา หน้า 334

(5) ในคดีที่อาจยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นอ้างนั้น เมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะยกข้อเหล่านั้นขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาคดีไปก็ได้ สำหรับปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน เป็นข้อยกเว้นที่มีความหมายค่อนข้างกว้าง โดยอาจารย์มาโนช จรมาศ อธิบายว่า ข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้นอาจแบ่งออกได้ 2 กรณีคือ กรณีแรก ข้อกฎหมายอันขัดต่อกฎหมายโดยชัดแจ้ง กรณีที่สอง ข้อกฎหมายที่ไม่ขัดต่อกฎหมายโดยชัดแจ้งแต่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ในกรณีแรก ยกตัวอย่างสัญญาหรือข้อตกลงอันขัดต่อกฎหมายต่างๆ อาทิ กฎหมายรัฐธรรมนูญหรือประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น ส่วนกรณีที่สองเป็นการขัดต่อผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียทั่วไปของรัฐและสังคม หรือเกี่ยวกับผลประโยชน์ของมหาชน โดยทั่วไปไม่ได้เกี่ยวกับผลประโยชน์ของกลุ่มใดโดยเฉพาะ

ข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน มีหลักสำคัญดังนี้

46

1) ข้อเท็จจริงที่จะนำไปสู่การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนจะต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการดำเนินการสอบสวนพิจารณาโดยชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ได้จากพยานหลักฐานเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่คู่ความจะต้องนำสืบหรือได้จากเอกสารที่มีกฎหมายบังคับให้คู่ความที่กล่าวอ้างต้องแสดง

2) ข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนอาจเป็นกรณีสัญญาหรือข้อตกลงที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

3) การไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งส่วนใหญ่เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี เช่น การไม่แจ้งคำสั่งศาลแก่คู่ความ การยื่นคำให้การไม่ครบ การฟ้องแย้งที่ไม่เกี่ยวกับฟ้องเดิม เป็นต้น

4) กรณีที่เกี่ยวข้องกับบุคคลในวงจำกัดเป็นส่วนน้อย ซึ่งมีไม่มหาชน โดยทั่วไปถือว่าไม่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน เช่น คดีเกี่ยวกับชายชูซึ่งเกี่ยวข้องกับบุคคลเพียงสามฝ่าย ปัญหาคำฟ้องเคลือบคลุมหรือไม่เป็นเรื่องระหว่างโจทก์กับจำเลยรวมทั้ง

<sup>46</sup> พรทิพย์ รัตนจงจิตรกวี (2557) “ปัญหาการพิจารณาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนในคดีปกครอง” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต หน้า 68



ปัญหาว่าฟ้องของโจทก์ขาดอายุความหรือไม่ ปัญหาการฟ้องชำระหรือการดำเนินกระบวนการพิจารณาชำระเป็นต้น<sup>47</sup>

(6) ในคดีที่โจทก์ฟ้องขอให้ชำระ เงินพร้อม ด้วยดอกเบี้ยซึ่งมิได้มีข้อตกลง กำหนดอัตราดอกเบี้ยกันไว้ เมื่อศาลเห็นสมควร โดยคำนึงถึงเหตุสมควรและความสุจริตในการต่อสู้ความหรือการดำเนินคดี ศาลจะพิพากษาให้จำเลยชำระดอกเบี้ยในอัตราสูงเกินกว่าที่โจทก์มีสิทธิได้รับตามกฎหมาย แต่ไม่เกินร้อยละสิบห้าต่อปีนับแต่วันฟ้องหรือวันอื่นหลังจากนั้นก็ได้

ตามอนุมาตรา<sup>48</sup> นี้ มีหลักการว่า หากเป็นคดีที่โจทก์ฟ้องขอให้ชำระเงิน อันเป็นหนี้เงิน โดยมีค่าขอให้ชำระดอกเบี้ย ซึ่งมิได้มีข้อตกลงในเรื่องอัตราดอกเบี้ยกันไว้ หากศาลเห็นสมควรจะพิพากษาให้จำเลยชำระดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่า ร้อยละ 7.5 ต่อปีก็ได้ แต่จะต้องไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปีนับตั้งแต่วันฟ้องหรือวันอื่น หลังจากนั้น เช่นนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาก็ได้ และแม้ว่าโจทก์จะไม่ขอศาลก็พิจารณาให้ได้โดยไม่ถือเป็นการพิพากษาเกินคำขอ แต่อย่างไรก็ตาม คำฟ้องของโจทก์ต้องปรากฏค่าขอเรื่องดอกเบี้ยมาด้วย หากไม่มีค่าขอเรื่องดอกเบี้ยเลยศาลย่อมพิพากษาเรื่องดอกเบี้ยไม่ได้และพิพากษาให้ดอกเบี้ยในทางลงโทษไม่ได้ด้วย จุดประสงค์ของ มาตรา 142 (6) คือใช้เป็นบทลงโทษแก่คู่ความที่พยายามหาช่องทางประวิงคดีเพื่อที่จะเสียดอกเบี้ยตามกฎหมายในอัตราต่ำ ศาลที่ใช้ดุลพินิจพิพากษาดังกล่าวจึงต้องคำนึงถึงเหตุสมควรและความสุจริตในการสู้ความหรือการดำเนินคดีด้วย

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า บทยกเว้น หลักการห้ามมิให้ศาลพิพากษาเกินคำขอตามมาตรา 142 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนี้ไม่ใช่บทบังคับให้ศาลจะต้องพิพากษาเกินคำขอหรือนอกเหนือไปจากคำขอเสมอไป เมื่อมีกรณีข้อยกเว้นที่ศาลสามารถจะพิพากษาเกินคำขอหรือพิพากษาให้นอกเหนือไปจากคำฟ้องได้ เนื่องจากว่าข้อยกเว้น ตามมาตรา 142 วรรคหนึ่ง (1)-(6) เป็นดุลพินิจของศาลที่เมื่อเห็นสมควร ศาลอาจจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้องก็ได้ และข้อสังเกตประการต่อมา คือ ตามมาตรา 142 วรรคหนึ่ง (1)-(5) ต้องเป็นกรณีที่โจทก์มิได้กล่าวหรือขอมานในฟ้องหากโจทก์ได้กล่าวหรือขอมานในฟ้องในกรณีดังกล่าวแล้ว ก็อยู่ในบังคับ ตามมาตรา 142 วรรคหนึ่งที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง นอกจากที่ปรากฏในคำฟ้องไม่ได้ และตามมาตรา 142 วรรคหนึ่ง (6) เป็นพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นภายหลังเกี่ยวกับ ความสุจริตในการสู้ความหรือการดำเนินคดี โจทก์จะกล่าวหรือขอมานในคำฟ้องไม่ได้<sup>48</sup>

<sup>47</sup> วรรณชัย บุญบำรุง, ธนกร วรปรัชญากุล และสิริพันธ์ พลรบ (2553) *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง* ฉบับอ้างอิง กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 369

<sup>48</sup> ปริญญา จิตรการนทีกิจ เรื่องเดิม หน้า 341 - 342

### 3.2 หลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง

#### 3.2.1 หลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง

ศ.ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้อธิบายถึงความหมายของหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอว่า มีความหมาย 3 ประการ<sup>49</sup>

ประการแรก ศาลจะพิพากษาคดีเกินข้อหาในคำฟ้องไม่ได้ เช่น กฎฉบับหนึ่งมีหลายมาตรา หลายข้อบทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกาเรียกว่ามาตรา ในกฎกระทรวงเรียกว่าข้อ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าบทบัญญัติในกฎฉบับนั้นเพียงมาตราใดมาตราหนึ่งหรือสองสามมาตรา เท่านั้นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและขอให้เพิกถอน ไม่ได้ขอให้เพิกถอนกฎทั้งฉบับ แสดงว่าผู้ฟ้องคดีกล่าวหาเพียงบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลจะไปหยิบยกเอาบทบัญญัติมาตราอื่น ข้ออื่นในบทบัญญัตินั้นมาวินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายและเพิกถอนไม่ได้ จะอ้างว่าศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนไม่ได้ ระบบไต่สวนก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับหลักที่ว่าศาลต้องพิจารณาพิพากษาคดีตรงตามคำขอ

ประการที่สอง ศาลจะออกคำสั่งบังคับเกินคำขอท้ายฟ้องไม่ได้ เช่น การเวนคืนในคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิ่มค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนให้ โดยอ้างว่าคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นก็ดีหรือรัฐมนตรีซึ่งวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ดีให้ค่าทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีน้อยไปไม่เป็นธรรม ขอให้ศาลเพิ่มอีก แต่ไม่ได้ขอให้ศาลกำหนดค่าทดแทนส่วนที่เหลือจากการเวนคืน ศาลจะไปกำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือให้ด้วยมิได้ แม้จะตรวจพบในสำนวนว่าราคาที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนลดลงก็ตาม ในเมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ขอให้กำหนดค่าทดแทนให้ศาลปกครองก็ไปกำหนดให้ไม่ได้ หรือสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน ถ้าเหลือน้อยกฎหมายบังคับว่าเจ้าหน้าที่เวนคืนจะต้องจัดซื้อไป แต่ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้ขอให้ศาลปกครองสั่งให้เจ้าหน้าที่เวนคืนจัดซื้อ ศาลจะสั่งให้จัดซื้อไม่ได้ เป็นต้น

ประการที่สาม ศาลจะยกเหตุที่คำสั่งทางปกครองหรือกฎหมายไม่ชอบด้วยกฎหมาย เหตุอื่นหรือข้ออ้างอื่น นอกเหนือจากที่ผู้ฟ้องคดีอ้างมาในคำฟ้องมาเป็นเหตุเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนี้ ไม่ได้ เช่น ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าคำสั่งทางปกครองออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเกิดจากการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ โดยมีการอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งให้ดุลพินิจฝ่ายปกครองออกคำสั่งเพื่อการอย่างอื่นนอกเหนือจากการรักษาประโยชน์สาธารณะที่อยู่ในเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจ ศาลปกครองแสวงหาข้อเท็จจริงแล้วปรากฏว่าคำสั่งนี้ออกโดยมีเจตนารมณ์จะรักษาประโยชน์สาธารณะที่อยู่ในเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจ ไม่ได้เป็นการใช้ดุลพินิจมิชอบด้วยประการใดทั้งสิ้น ข้ออ้างนี้ไม่มีมูล แต่ศาลตรวจสอบ

<sup>49</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ เอกสารคำบรรยายวิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป วันที่ 19 พ.ค. 2547 เวลา 13.00 – 16.00 น. ณ ห้องประชุมชั้น 1 ชั้น 37 สำนักงานศาลปกครอง หน้า 15 - 17

พบว่าคำสั่งทางปกครองฉบับนี้ เป็นคำสั่งกระหนาบสิทธิของผู้ฟ้องคดี แต่ไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คือคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเหตุว่าออกโดยไม่ปฏิบัติตามรูปแบบขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ ศาลปกครองจะยกเอาเหตุนี้ขึ้นมา วินิจฉัยว่าคำสั่งทางปกครองฉบับนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเพิกถอนด้วยเหตุผลนี้ได้หรือไม่ โดยหลักแล้วทำไม่ได้ เพราะผู้ฟ้องคดีขอให้วินิจฉัยว่าคำสั่งทางปกครองมิชอบด้วยกฎหมายเพราะออกโดยใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

### 3.2.2 ข้อยกเว้นหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครอง

เนื่องจากคดีปกครองเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง อันเป็นข้อพิพาทเนื่องมาจากการปฏิบัติราชการซึ่งเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน ข้อยกเว้นหลักการพิพากษาไม่เกินคำขอส่วนใหญ่จึง เป็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยข้อ 92 ของระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้ ศาลจะยกข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปก็ได้ ซึ่งก็ คือแม้คู่กรณีได้ยกขึ้นกล่าวอ้างในคำฟ้องหรือในคำให้การ ศาลก็สามารถจะหยิบยกขึ้นมาวินิจฉัยได้ ข้อยกเว้นนี้เป็นการให้อำนาจและกำหนดหน้าที่แก่ศาลด้วย หลักการที่ศาลใช้เป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน มีหลักที่ต้องคำนึงถึงดังนี้<sup>50</sup>

ก. ศาลไม่เพียงแต่มีอำนาจที่จะยกปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยขึ้นมาพิจารณาวินิจฉัย แต่เป็นเรื่องที่ศาลมีหน้าที่ที่จะยกเอาปัญหานั้นขึ้นมาพิจารณา ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะระบุเหตุปัญหเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยในคำฟ้อง แต่ภายหลังได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมและถอนเหตุดังกล่าวออกไปจากศาล ศาลก็ยังมีหน้าที่ที่จะยกเหตุที่ผู้ฟ้องคดีถอนออกไปแล้วขึ้นมาวินิจฉัยได้

ข. หน้าที่ของศาลที่จะยกเอาเหตุแห่งความสงบเรียบร้อยขึ้นมาพิจารณา วินิจฉัยจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อปรากฏจากเอกสารในสำนวนว่าจะมีเหตุเช่นนั้นเกิดขึ้นในคดี ข้อ พิพากษานี้มีขึ้นเพื่อมิให้ศาลใช้อำนาจอย่างไร้ขอบเขต กล่าวคือ ต้องปรากฏเหตุอันควรสงสัยเพียงพอที่ศาลจะยกเอาเหตุแห่งความสงบเรียบร้อยมาพิจารณาด้วย

ค. เมื่อยกเหตุหรือปัญหาความสงบเรียบร้อยขึ้นมาวินิจฉัยแล้ว หากพิจารณาได้ความว่ามีปัญหาในเรื่องดังกล่าวจริง การยกขึ้นมาวินิจฉัยต้องปรากฏในคำพิพากษาดูด้วย ในทางกลับกันหากศาลได้ยกเหตุหรือปัญหาความสงบเรียบร้อยขึ้นมาวินิจฉัยแล้ว แต่พิจารณาได้ความว่าปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องเขียนว่าได้ยกขึ้นมาวินิจฉัยให้ปรากฏในคำพิพากษาแต่อย่างใด

<sup>50</sup> เฟิงอ้าง หน้า 17 – 19.

สำหรับในต่างประเทศ นั้น การที่ศาลยกเหตุหรือปัญหาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนขึ้นมาวินิจฉัย ปรากฏเป็นหลักการสำคัญในกฎหมายวิธีพิจารณา คดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส อันเป็นกรณีแตกต่างจากกฎหมายวิธีพิจารณา คดีปกครองของ ประเทศเยอรมนีที่ทุกปัญหาศาลสามารถหยิบขึ้นมาวินิจฉัยได้ถือว่าเป็นปัญหาความสงบเรียบร้อยได้ ทั้งนี้ เนื่องจากภารกิจของศาลปกครองเยอรมันมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นลำดับอันแตกต่างจากภารกิจของศาลปกครองฝรั่งเศสที่มุ่งหมายเพื่อตรวจสอบความชอบด้วย กฎหมายของการกระทำทางปกครองเท่านั้น อำนาจของศาลปกครอง เยอรมันจึงกว้างขวางกว่า อย่างไรก็ดีในประเทศเยอรมนีนั้น อำนาจของศาลในเรื่องดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อปรากฏ ปัญหาในสำนวนที่จะเป็นเหตุสงสัยเพียงพอที่ศาลจะใช้อำนาจได้<sup>51</sup> และไม่ว่ากรณีจะเป็นเช่นใด ทั้งศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส และศาลปกครองของประเทศเยอรมนี หากจะนำเหตุดังกล่าว มาวินิจฉัยชี้ขาดก็ต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนที่จะมี คำพิพากษาด้วยเสมอ<sup>52</sup>

### 3.3 หลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในประเทศฝรั่งเศส

#### 3.3.1 หลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในประเทศฝรั่งเศส

ในระบบกฎหมายของฝรั่งเศส (ซึ่งได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายโรมัน) มีหลักกฎหมายพื้นฐานอยู่หลักหนึ่งก็คือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ใช้ทั้งในคดีแพ่งและคดี ปกครองอยู่ว่า ศาลถูกผูกพันโดยกรอบของข้อพิพาทตามคำ ฟ้องและคำขอบังคับของโจทก์หรือผู้ ฟ้องคดีโดยศาลมีหน้าที่ต้องพิพากษาคดีไปตามคำฟ้อง และคำขอของผู้ฟ้องคดี ศาลไม่อาจพิพากษา ให้เกินไปกว่าคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ (ultra petita) เว้นแต่จะเป็นกรณีที่มิมีบทบัญญัติของ กฎหมายกำหนดให้อำนาจศาลไว้โดยตรงหรือเป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับ ความสงบเรียบร้อยของ ประชาชน (moyen d' ordre public) ซึ่งหลักดังกล่าวข้างต้น นี้ถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กำหนด องค์กรประกอบของคดีทั้งในส่วนที่เป็นอัตตวิสัยคือ คู่พิพาทหรือคู่กรณีโดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กำหนดว่า ตนประสงค์จะฟ้องใครเป็นผู้ถูกฟ้องคดี และในส่วนที่เป็นภาววิสัยคือ วัตถุประสงค์แห่งการฟ้องคดี (l'objet) (หรือการกระทำพิพาทที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี) ข้อกล่าวหาหรือข้ออ้าง ทางกฎหมายที่ใช้เป็นฐาน ในการฟ้องคดี (la cause) โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กำหนดมาในคำฟ้องว่าตนประสงค์จะนำเรื่องใดมาฟ้อง คดีต่อศาล โดยมีข้อกล่าวหาว่ากระทำพิพาทที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยฐาน

<sup>51</sup> Eliantonio Mariolina (1978) Europeanisation of administrative justice : the influence of the ECJs case law in Italy German and England อ้างใน พรทิพย์ รัตนจงจิตรกวี เรื่องเดียวกัน หน้า 79

<sup>52</sup> C.E. 30 oct. 1992, Min.Aff.'etrang. Et Secr.d' Etat aux Grands travaux c./Assoc. De sauvegarde du site Alma – Champ – de Mars, Rec.384 อ้างใน พรทิพย์ รัตนจงจิตรกวี เรื่องเดียวกัน หน้า 79

ทางกฎหมายอย่างไร ผู้ฟ้องคดีมีเหตุผลที่หยิบยกขึ้นมาสันนุนคำ ฟ้องของตนอย่างไรบ้าง (les moyens) และผู้ฟ้องคดี มีคำขอท้ายฟ้องหรือคำขอคำบังคับ (les conclusions) อย่างไร โดยถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กำหนดกรอบของคดี ซึ่งเมื่อพ้นระยะเวลาในการฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง วัตถุประสงค์ฟ้องคดี ข้อกล่าวหาที่เป็นฐานของกฎหมายในการฟ้องคดีและคำขอคำบังคับมิได้ ซึ่งมีผลว่าในชั้นอุทธรณ์หรือในชั้นฎีกา คู่กรณีจะยกข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่มีได้กล่าวกันมาแล้วโดยชอบในศาลชั้นต้นมิได้โดยศาลปกครองจะบังคับใช้หลักนี้อย่างเคร่งครัด<sup>53</sup>

ท่าน ศาสตราจารย์ ดร. อักขราทร จุฬารัตน ได้อธิบายเกี่ยวกับหลักการ “ศาลต้องพิพากษาคดีตรงตามคำ ขอของฝรั่งเศส” ไว้ว่า โดยหลักแล้วศาลไม่อาจพิจารณาพิพากษาหรือสั่งเกินคำขอหรือสั่งนอกเหนือ จากประเด็นที่ปรากฏในคำ ฟ้องนั้นได้ เนื่องจากหลักการห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ หรือ ultra pétita เป็นหลักการที่บังคับใช้ในวิธีพิจารณาคดีทุกชั้นศาล และการฝ่าฝืนหลักดังกล่าวนี้ อาจทำให้คำพิพากษาหรือคำสั่งศาล ไม่ถูกต้องและไม่อาจมีผลบังคับได้<sup>54</sup>

### 3.3.2 ข้อยกเว้นหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในประเทศฝรั่งเศส

#### 1) ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย

ปัญหาข้อกฎหมายว่าด้วยความสงบเรียบร้อย (l'ordre public) นั้น ประมวลกฎหมายว่าด้วยความยุติธรรมทางปกครองในชั้นศาล กำหนดว่า เมื่อประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยปรากฏต่อศาล หัวหน้าองค์คณะพิจารณาพิพากษาต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้า ก่อนวันอ่านคำพิพากษา และต้องกำหนดระยะเวลาเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทำคำแถลงเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว ซึ่งหากศาลละเว้นที่จะหยิบยกประเด็นดังกล่าวขึ้นพิจารณาหรือศาลมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ถือว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยประเด็นข้อกฎหมายว่าด้วยความสงบเรียบร้อย ศาลมีอำนาจหยิบยกขึ้นวินิจฉัยเองได้ แม้ไม่มีคำขอของคู่กรณีฝ่ายใด<sup>55</sup>

<sup>53</sup> ชาลูนซ์ แสงวงศ์ “เรื่องข้อพิจารณาทางวิชาการเกี่ยวกับหลักกฎหมายที่ว่า ศาลไม่อาจพิพากษาเกินคำฟ้องได้และข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส” หน้า 1

<sup>54</sup> อักขราทร จุฬารัตน (2553) *การใช้และการตีความกฎหมาย* กรุงเทพมหานคร บริษัท บพิชการพิมพ์ จำกัด หน้า 223

<sup>55</sup> อักขราทร จุฬารัตน (2553) *เรื่องเดิม* หน้า 224-225.

2) การพิพากษาให้คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งรับผิดชอบสำหรับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการพิจารณาพิพากษาคดี และการให้คู่ความจ่ายค่าเสียหาย<sup>56</sup>

สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ

(1) ค่าใช้จ่ายในคดี (les dépens) หมายถึง ค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายต่อศาล โดยมาตรา R761 – 1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง กำหนดว่า ค่าใช้จ่ายต่างๆ ได้แก่ ค่าพยานผู้เชี่ยวชาญ ค่าใช้จ่ายในการไต่สวน (ค่าเดินทางและป่วยการพยาน) และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลที่มีใช่เป็นส่วนที่รัฐต้องใช้จ่าย (เช่น ค่าตรวจสอบลายมือชื่อ) โดยกำหนดหลักการให้เป็นภาระของคู่ความฝ่ายที่แพ้คดีต้องรับผิดชอบ ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีสถานการณ์พิเศษเฉพาะคดีที่ทำให้ศาลเห็นว่า ควรให้คู่ ความอีกฝ่ายหนึ่งรับภาระ หรือร่วมรับภาระ (แม้จะเป็นผู้ชนะคดีก็ตาม) อนึ่ง มาตราดังกล่าวยังได้กำหนดด้วยว่า คู่ความฝ่ายที่เป็นรัฐก็อาจถูกศาลสั่งให้เป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายตามมาตรานี้ได้

(2) ค่าใช้จ่ายอื่นที่คู่ความฝ่ายหนึ่งจะต้องจ่ายให้คู่ความ มาตรา L 761 – 1 กำหนดให้ศาลมีคำสั่งในทุกคดี ให้คู่ความฝ่ายที่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในคดี (ตามข้อ 1) หรือคู่ความฝ่ายที่แพ้คดี (ในกรณีที่ศาลไม่ได้กำหนดให้มีคู่ความฝ่ายที่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในคดี) จ่ายเงินให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง สำหรับค่าใช้จ่ายอื่นตามจำนวนที่ศาลกำหนด โดยให้ศาลคำนึงถึงความเป็นธรรมและสถานะทางเศรษฐกิจของผู้ที่จะต้องรับภาระนั้น หรืออาจจะไม่กำหนดให้มีการจ่ายเงินนี้ก็ได้ (ไม่มีฝ่ายใดต้องจ่ายให้อีกฝ่าย) สภาแห่งรัฐได้วางหลักไว้ในคำพิพากษาคดี Comm. De Famars ลงวันที่ 19 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่า ในการขอให้มีการชำระค่า ใช้จ่ายในส่วนนี้นั้น คู่ความจะต้องมีคำขอให้ศาลสั่งและระบุจำนวนที่ชัดเจนแน่นอน โดยจะต้องเป็นการยื่นระหว่างพิจารณาคดีของศาล และศาลจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรสั่งให้ตามที่คู่ความนั้นขอมาหรือไม่ ในกรณีที่เห็นสมควรศาลอาจมีคำสั่งให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งจ่ายเงินดังกล่าวได้ แม้ว่าในคดีนั้นศาลจะมีคำสั่งว่าไม่มีเหตุที่จะต้องพิจารณาคดีต่อไปหรือกรณีมีการถอนฟ้องอีกฝ่ายหนึ่ง

3) การพิพากษาให้ยกเลิก (ลบ) ถ้อยคำหรือข้อความที่มีลักษณะเป็นการหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือให้ร้ายผู้อื่นที่ระบุในคำฟ้อง คำให้การ หรือเอกสารในสำนวน<sup>57</sup>

ตามมาตรา L 741 – 2 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครองกำหนดให้นำความในมาตรา 41 วรรคสามถึงวรรคห้า แห่งรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 29

<sup>56</sup> ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤกษ์ “ผลผูกพันของคำพิพากษาที่มีต่อบุคคลภายนอกคดี : ประสบการณ์ของประเทศฝรั่งเศส”

<sup>57</sup> เพิ่งอ้าง

กรกฎาคม ค .ศ. 1881 มาใช้บังคับด้วย จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าคู่ความในคดีบุคคลภายนอก รวมทั้งศาลเอง ที่เห็นว่า ามีการใช้ถ้อยคำเป็นการหมิ่นประมาทดูหมิ่น หรือให้ร้ายอาจยื่นคำขอต่อศาลเพื่อสั่งให้ยกเลิกถ้อยคำดังกล่าวได้ แต่ศาลจะสั่งให้มีการยกเลิกหรือลบข้อความได้เฉพาะแต่กรณีที่เกิดขึ้นในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเท่านั้น อนึ่ง สำหรับการขอให้ชดใช้ค่าเสียหายนั้น เป็น กรณีที่ผู้เสียหายจะต้องนำไปฟ้องคดีต่างหาก ซึ่งอาจจะเป็นคดีปกครองหรือคดีแพ่งก็ได้ (หากผู้ใช้ถ้อยคำดังกล่าวเป็นฝ่ายปกครอง คดีก็จะอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง หากผู้ใช้ถ้อยคำดังกล่าวเป็นเอกชน คดีก็จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม)

4) การพิพากษาให้ปรับผู้ฟ้องคดีที่ฟ้องคดีโดยไม่สุจริต (recours abusif)<sup>58</sup>

มาตรา R741 – 12 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนยุติธรรมทางปกครอง บัญญัติให้ศาลมีอำนาจกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีที่ศาลเห็นว่าฟ้องคดีโดยไม่สุจริต ต้องจ่ายค่าปรับเงิน จำนวนไม่เกิน 20,000 ฟรังก์ (3,000 ยูโร) ได้ บทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจศาลในการพิจารณาว่า คำฟ้องใดมีลักษณะเป็นการใช้สิทธิทางศาลโดยไม่สุจริต ซึ่งเป็นอำนาจเฉพาะของศาลที่จะพิจารณาได้โดยไม่ต้องไต่สวนคู่ความเสียก่อน และไม่ต้องให้เหตุผลประกอบ และศาลมีอำนาจสั่งได้แม้ว่าคำฟ้องไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลนั้น สำหรับคู่ความไม่มีสิทธิที่จะขอให้ศาลมีคำสั่ง ที่สำคัญคือศาลจะใช้อำนาจนี้ได้แต่เฉพาะกับผู้ฟ้องคดีเท่านั้น

### 3.4 หลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในประเทศเยอรมัน<sup>59</sup>

ศาลปกครองของเยอรมันได้นำหลักการพิพากษาไม่เกินคำขอมาเป็นกรอบในการพิจารณาพิพากษาคดี หลักการดังกล่าวปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง มาตรา 88 ความว่า “ศาลไม่อาจพิพากษาเกินคำขอท้ายฟ้องได้ แต่ศาลไม่จำเป็นต้องผูกพันตามเหตุผล (เนื้อหา) ในคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี” โดยแยกอธิบายหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในมาตรานี้ ดังนี้

#### 3.4.1 วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติมาตรา 88

คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีมีเป้าหมายสองประการคือ เรียกร้องให้การตีความตามคำขอให้เป็นไปตามความประสงค์ของการฟ้องคดี และ ห้ามศาลตัดสินแตกต่างไปจากความประสงค์มาตรานี้มีหลักห้ามการตัดสินให้เป็นผลร้ายกว่าเดิมด้วยมาตรา 88 จึงเป็นบทบัญญัติสำคัญของหลักการไต่สวนที่ต้องเริ่มแสวงหาว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์อะไร ต่อจากนั้นจึงเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุตามคำฟ้อง จะต้องมีการตีความคำขอใดอย่างไร และการยื่นคำขอแบบใดเป็นสิ่งที่ควรแนะนำความประสงค์ของคำฟ้องจะต้องแยกออกจากวัตถุประสงค์ข้อพิพาท คำขอจะถูกกำหนดโดยผู้

<sup>58</sup> เฟ็งฮ้าง

<sup>59</sup> อัจจิมา ถาวร เรื่องเดิม หน้า 18-21

ฟ้องคดีในการตีความคำขอ สามารถนำเหตุของคำฟ้องมาพิจารณากำหนดคำขอได้ การเปลี่ยนแปลงคำขอนั้นขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงคำฟ้อง เหตุตามคำฟ้องและคำร้องขอจะเป็นตัวกำหนดวัตถุประสงค์แห่งข้อพิพาท ตามหลักถือว่าศาลสามารถเปลี่ยนแปลง เหตุของการฟ้องคดีและวัตถุประสงค์แห่งข้อพิพาทโดยอาศัยการตีความได้ เนื่องจากการกระทำดังกล่าว ย่อมไม่เป็นการคำนึงถึงความเกี่ยวข้องในทางระบบของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคดีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาคดี มาตรา 88 จึงใช้เฉพาะ “การตีความ” ซึ่งหมายความรวมถึง “การแปลความหมาย” ไว้ด้วย

### 3.4.2 ความหมายของหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ

หลักการห้ามพิพากษาเกินคำ ขอตามบทบัญญัติมาตรา 88 มีเนื้อหาของหลัก “ne ultra petita” และเป็นผลมาจากอิทธิพลของหลักการดำเนินคดีโดยคู่ความ (Dispositionsmaxime) ตามหลักการดังกล่าวคู่กรณีโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ฟ้องคดีเป็น ผู้กำหนดการดำเนินการของศาลตั้งแต่เริ่มต้นและสิ้นสุด เช่นเดียวกับกรอบและวัตถุประสงค์ของการดำเนินคดี ซึ่งมาตรานี้มีแง่มุมสองประการ คือ หากประกอบกับมาตรา 82<sup>60</sup> กำหนดให้ศาล โดยกรอบ และวัตถุประสงค์ต้องผูกพันอยู่กับคำ ขอของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องจะต้องระบุคำ ขอของตน (เป้าหมายในการคุ้มครองสิทธิโดยทาง ศาล) (มาตรา 82 วรรคหนึ่ง ประโยคที่หนึ่ง) แต่คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องมีคำขอที่แน่นอน (มาตรา 82 วรรคหนึ่ง ประโยคที่สอง) จนกว่าจะสิ้นสุดขั้นตอนการนั่งพิจารณาด้วยวาจา จนกว่าจะถึงขั้นตอนดังกล่าว ศาลจะต้องพยายามให้มีการกำหนดคำขอและหรือพยายามหาความชัดเจนของคำขอที่ถูกตั้งขึ้นมา อันเป็นไปตามมาตรา 86 วรรคสาม VwGO (3) ที่บัญญัติไว้ว่า “ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะจะต้องให้คำแนะนำ เพื่อขจัดความผิดพลาดในทางรูปแบบทั้งต้องให้คำ อธิบาย กรณีที่คำร้องขาดความชัดเจน หรือเพื่อให้มีการเพิ่มเติมรายละเอียดเกี่ยวกับข้อเท็จจริงให้สมบูรณ์ นอกจากนี้จะต้องให้คำอธิบายที่เป็นสาระสำคัญ สำหรับการพิจารณาและการวินิจฉัยข้อเท็จจริงด้วย ” ดังนั้น บทบาทที่สลับเปลี่ยนกันดังกล่าวของ หลักอำนาจของคู่ความฝ่ายผู้ฟ้องคดี และหลักการหน้าที่ในการช่วยเหลือโดยศาลนั้นก็ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 88

<sup>60</sup> มาตรา 82 VwGO (เนื้อหาคำฟ้อง) ได้บัญญัติไว้ว่า

(1) คำฟ้องจะต้องระบุชื่อผู้ฟ้องคดีและคำ ขอท้ายฟ้อง คำฟ้องจะต้องกล่าวอ้างข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนคำฟ้อง และจะต้องแนบคำสั่งที่ถูกโต้แย้งหรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์อันเป็นต้นฉบับหรือสำเนาเอกสารดังกล่าวด้วย

(2) ถ้าคำฟ้องนั้น ไม่มีรายละเอียดตามที่กำหนดให้ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะหรือผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมให้สมบูรณ์ภายในระยะเวลาที่ได้กำหนดผลเป็นกรณีพิเศษได้ หากคำฟ้องของผู้ฟ้องคดียังขาดสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งประโยคที่หนึ่ง สำหรับการกลับคืนสู่ฐานะเดิมให้นำมาตรา 60 มาใช้บังคับโดยอนุโลม



### 3.4.3 สารและวัตถุประสงค์ของข้อจำกัดของการตีความคำขอ

การตีความคำขอนั้นมีขอบเขตตามหลักการที่เรียกว่า “ne ultra petita” (“ห้ามเกินกว่าคำขอท้ายฟ้อง”) ตามหลักการดังกล่าวผู้พิพากษาจะต้องตีความคำขอท้ายฟ้องอย่างมี “คุณภาพ” ไม่ใช่ “ปริมาณ” จากหลักการดังกล่าวจะนำไปสู่ความไม่เป็นฝักฝาย และการอยู่เหนือคุณธรรมของผู้พิพากษาและยังเป็นการคำนึงถึงหลักการดำเนินคดีโดยคู่ความ (Dispositionsgrundsatz) โดยหลักแล้วศาลจะถูกห้ามไม่ให้พิพากษาให้ผู้ฟ้องคดี “แตกต่าง มาก หรือน้อย” กว่าที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์ ข้อยกเว้นคือกรณีการตัดสินให้ได้เงินเดือน (ค่าตอบแทน) มากกว่า ถ้าคำขอของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่บนพื้นฐานของความหลงผิดและ ผู้ฟ้องคดีไม่อาจที่จะสามารถคำนวณได้

### 3.4.4 ขอบเขตการใช้บังคับ

หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองของเยอรมัน มาตรา 88 สามารถแบ่งขอบเขตการใช้บังคับออกเป็น 2 ส่วน

#### 1) ขอบเขตการใช้ในทางวิธีพิจารณาความ

ในทางวิธีพิจารณาความ มาตรา 88 ใช้บังคับได้กับทุกชั้นศาล ในชั้นอุทธรณ์ (มาตรา 129 และ 125 วรรคหนึ่ง) และในชั้นฎีกา (มาตรา 141 ประโยคที่หนึ่ง) ประกอบมาตรา 129 และสำหรับการอุทธรณ์คำสั่งนั้น มาตรา 88 ถูกนำมาใช้บังคับด้วย (มาตรา 150 และ 122) ตามมาตรา 122 กำหนดให้นำมาตรา 88 มาใช้กับกรณีของคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือคดีฟ้องขอให้ควบคุมกฎหมายลำดับรอง (มาตรา 47) โดยอนุโลม การใช้มาตรา 88 ต้องพิจารณาไปตามประเภทของคดีที่เลือกและตามข้อเท็จจริงและ ข้อกฎหมายที่แตกต่าง กันไป มาตรา 88 ใช้บังคับกับกรณีของผู้ฟ้องคดีและการกระทำในวิธีพิจารณาของ ผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีอื่น ๆ เช่น การยอมรับ การสละสิทธิ รวมถึงคำขอในขั้นตอนการอุทธรณ์ แต่ไม่ใช้กับคำขอในวิธีพิจารณา (เช่น คำขอเกี่ยวกับพยานหลักฐาน คำขอเกี่ยวกับบันทึกในสำนวน)

#### 2) ขอบเขตการใช้ในทางเนื้อหา

ขอบเขตการใช้ในทางเนื้อหา การผูกพันกับคำขอท้ายฟ้องนั้น ครอบคลุมไปถึงในรูปแบบของคำพิพากษา แต่ในเหตุผลของคำพิพากษาศาลสามารถนำเอาเหตุทางกฎหมายอื่นมากกว่าคำสั่งทางปกครองที่มีการโต้แย้งโดยมีคำสั่งไม่รับคำขอท้ายฟ้องได้ แต่ศาลไม่สามารถยืนยันข้อเท็จจริงที่มาจากตนเองที่อยู่นอกเหนือคำขอท้ายฟ้องได้

### 3.4.5 เนื้อหาของหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ

ในส่วนเนื้อหาของหลักห้ามพิพากษาเกินคำขอในวิธีพิจารณาคดีปกครองของเยอรมันนั้นสามารถแบ่งอธิบายออกเป็น 2 ส่วน ดังต่อไปนี้

### 1) การผูกพันตามคำขอ

มาตรา 88 กำหนดให้ศาลต้องพิพากษาตามคำ ขอ และห้ามศาลที่จะพิพากษาคัดสินมากกว่าหรือตัดสินเป็นอย่างอื่นเกินกว่าความต้องการของผู้ฟ้องคดี และนอกจากนั้นยังห้ามการไม่พิจารณาคำขอนั้นคือการ ไม่หยิบยกบางส่วนของคำ ฟ้องมาพิจารณา กรณีที่ไม่ห้ามคือ การพิพากษาน้อยกว่าที่ขอ และการพิพากษายกฟ้องในส่วนที่เหลือ สำหรับกรณีคำขอในส่วนของ การอุทธรณ์นั้นมาตรา 88 ยังมีเนื้อหากำหนดไปอีกว่าห้ามกระทำการอันเป็นการเพิ่มผลเสียให้แก่ผู้ อุทธรณ์ (reformatio in peius)

### 2) การไม่ผูกพันตามคำขอ

ศาลจะต้องแสวงหาคำ ขอของคำ ฟ้องคดี (เป้าหมายที่แท้จริงของการ คຸ້ມครองสิทธิโดยศาล) โดยไม่จำเป็นต้องมีคำขอ คำขอนั้นสามารถพิจารณาได้จากภาพรวมของคำ ฟ้องของผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของ การให้เหตุผลของคำฟ้อง ศาลไม่ผูกพันตามคำ ขอที่ ยื่น โดยผู้ฟ้อง นอกจากจะเป็นคำขอที่ไม่ตรงแล้วยังอาจเป็นคำ ขอที่ไม่สมบูรณ์ ศาลสามารถตีความ คำขอตามอธิบายของผู้ฟ้องคดี แต่ไม่สามารถตีความที่เกินไปกว่านั้นได้ มาตรา 88 ไม่อนุญาตให้ สาระสำคัญของการตีความนั้นเกิน ไปจากจุดที่คู่ความประสงค์ (ตามความเห็นของศาล) ตามสิ่งที่ คู่ความต้องการให้เกิดขึ้น และทั้งหมดนี้ศาลไม่สามารถละเลยคำขอของผู้ฟ้องคดีได้

การแสวงหาคำขอตามคำ ฟ้องจากการนำ เสนอของผู้ฟ้องคดีจาก คำฟ้อง ทั้งหมดโดยไม่พิจารณาเพียงแต่คำ ฟ้องแรกหรือคำ เพิ่มเติมคำ ขอเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการตีความ เปลี่ยนรูปแบบของการคຸ້ມครองสิทธิโดยศาลจากประเภทที่ระบุเอาไว้มาเป็นประเภทที่ตรงกับการ คຸ້ມครองสิทธิโดยศาล เช่น การตีความคำขอโต้แย้งคำสั่งทางปกครองเป็นคำ ขอให้ออกคำสั่งทาง ปกครองหรือคำขอให้ยื่นยันเป็นคำขอให้กระทำการนั้นไม่เป็นการขัดแย้งต่อข้อห้าม (ตามมาตรา 11) ที่ห้ามพิพากษาเกินกว่าคำ ขอ เงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่ง คือกรณีที่ คำขอมิใช่จำกัดแต่การ นำเสนอของผู้ฟ้องคดีในส่วนอื่นนั้นสาม ารเห็นได้ว่าในท้ายที่สุดแล้วการให้กระทำ การจะเป็น ประโยชน์ต่อผู้ฟ้องคดี การตีความในทางกลับ กันกรณีที่เปลี่ยนคดีฟ้องให้กระทำ การเป็นคดีฟ้อง ของให้ยื่นยันนั้นจะเกิดขึ้น ได้แต่ก็เฉพาะเป็นข้อยกเว้นเท่านั้น หากเฉพาะคำขอให้ยื่นยันเป็นคำ ขอที่ มีเหตุ (มีมูล) คำขอให้กระทำ การที่ย่อมจะถูกปฏิเสธ (ไม่รับ) ในขั้นตอนของการอุทธรณ์นั้น กำหนดให้ต้องมีทนายความ ดังนั้น การตีความคำอุทธรณ์โดยหลักแล้วย่อมไม่เกิดขึ้น

ผู้ฟ้องคดีสามารถจำ กัดคำ ขอของตนเองได้หากวัตถุประสงค์พิพาทนั้น สามารถแยกได้ ซึ่งศาลก็ต้องผูกพันกับข้อจำกัดดังกล่าว กรณียอมไม่เป็นการขัดขวางศาลแต่อย่างใด ถ้ามีการระบุอย่างชัดเจนว่ามีคำ ขอเฉพาะการให้มีคำสั่ง ใหม่ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องเฉพาะการลด หนี้ภาษีนั้น ศาลก็สามารถกระทำ ได้โดยมีคำสั่งเพิกถอน คำสั่งเกี่ยวกับภาษีดังกล่าวหากคำ สั่งนั้น โดยภาพรวมแล้วเป็นคำ สั่งที่มีความผิดพลาด กรณีที่ วัตถุประสงค์ พิพาทนั้นไม่สามารถแยกได้ ข้อจำกัดที่ระบุไว้ในคำ ขอของผู้ฟ้องคดีก็ไม่จำเป็น ต้องพิจารณา เช่นหากผู้ฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่ง

อนุญาตให้ก่อสร้าง (ที่ไม่สามารถแยกได้) โดยโต้แย้งเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบางส่วนของอาคารดังกล่าว คำขอให้ควบคุมกฎหมายล่า ดับรอนั้นโดย หลักแล้วสามารถจำ กัดเฉพาะการกำหนดบางส่วนของแผนการก่อสร้างได้ แต่หากจะเป็นกรณีที่ทำให้แผนนั้นเป็นแผนที่ไม่มีความสมบูรณ์ในกรณีนี้ก็จะเป็นกรณียกเว้นที่ศาลจะสามารถพิพากษาเกินคำขอโดยการแสดงว่าแผนดังกล่าวทั้งหมด (โดยรวม) นั้นสิ้นผลไป

### 3.4.6 กรณีที่ขัดหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอและผลในทางกฎหมาย

ตามบทบัญญัติมาตรา 88 จะถูกละเมิดหากศาลหรือพิพากษามากกว่าหรือพิพากษาเป็นอื่นเกินกว่าที่ประสงค์ ซึ่งสามารถปรากฏได้ในส่วนของเหตุผลใน คำพิพากษา เช่น หากศาลพิพากษายกฟ้องคดีที่ฟ้องเกี่ยวกับการยื่นยันของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับพฤติ กรรมที่ผิดพลาดของผู้ฟ้องคดี และในคำพิพากษานั้นกลับไปกล่าวถึงพฤติกรรมที่ผิดพลาดอื่น ๆ มาตรา 88 ยังถูกละเมิดได้อีกหากศาลกำหนดคำขอหรือ ความประสงค์ที่แท้จริงของคำ ฟ้องคดีผิด กรณีที่คำพิพากษาของศาลที่เกิดจากข้อผิดพลาดดังกล่าว กรณีนี้ไม่ถือว่าเป็นการมีคำ พิพากษาบางส่วน แต่เป็นคำพิพากษาเต็มที่มีความผิดพลาด ข้อผิดพลาดดังกล่าวข้างต้นนี้จะถูก กำจัดหรือทำให้สิ้นไปได้ โดยผ่านวิธีการอุทธรณ์โต้แย้งเท่านั้น นอกจากนี้กรณีก็เป็นกรณีละเมิดมาตรา 88 หากศาลที่มีหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ทำให้ผู้ที่อุทธรณ์มีสถานะที่แย่กว่าเดิม การละเมิดมาตรา 88 แสดงให้เห็นถึงความบกพร่องทางวิธีพิจารณาคดีที่สำคัญ ด้วยการรักษาหรือปฏิบัติตามมาตรา 88 ศาลชั้นฎีกาสามารถตรวจสอบได้เต็ม ในที่นี้ศาลสามารถแสวงหาคำ ขอหรือข้อประสงค์ของคำ ฟ้องได้เอง สิ่งที่สำคัญ คือการแสวงหาคำ ขอย้ายฟ้อง โดยศาลฎีกานั้นพิจารณาจากสิ่งที่คู่ค วามได้นำเสนอทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุผลของคำฟ้อง และเป้าหมายที่แท้จริงของการขอคุ้มครองสิทธิโดยทางศาล

### 3.4.7 ข้อยกเว้นหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า มาตรา 88 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองเยอรมัน มีเป้าหมายสองประการ คือเรียกร้องให้การตีความ คำขอทั้งหลายเป็นไปตามความประสงค์ของการฟ้องคดี และห้ามศาลตัดสินมากกว่าหรือแตกต่างไปจากความประสงค์หรือความต้องการ แต่อย่างไรก็ตามหลักการห้ามพิพากษาเกินคำ ขอตามมาตรา 88 นี้ก็มีข้อยกเว้นหลาย หรือข้อยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำ ขอ กรณีการตัดสินใจให้ได้เงินค่าตอบแทนมากกว่า ถ้าคำขอของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่บนพื้นฐานของความหลงผิดและผู้ฟ้องคดีไม่อาจที่จะสามารถคำนวณได้ ศาลสามารถพิพากษาให้ตามความเป็นจริงได้ กรณีเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี และการมีผลบังคับชั่วคราว นั้นศาลสามารถหยิบยกมาพิจารณามีคำสั่งในเรื่องนั้น ๆ ได้โดยไม่จำเป็นต้องมีคำขอ ซึ่งหลักเหล่านี้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 161 และมาตรา 167 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 308 (และมาตราอื่นที่ตามมา) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ZPO) กรณีคำขอในวิธีพิจารณา เช่น คำขอเกี่ยวกับพยาน หลักฐาน หรือคำขอเกี่ยวกับบันทึกในสำนวน ตามมาตรา 160 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ZPO) เป็นต้น

### บทที่ 3

## แนวคำวินิจฉัยของศาลที่เกี่ยวข้องกับหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ ในคดีสิ่งแวดล้อม

เนื้อหาในบทนี้จะกล่าวถึงแนวคำวินิจฉัยของศาลในคดีแพ่ง แนวคำวินิจฉัยของศาลในคดีปกครองทั่วไป แนวคำวินิจฉัยของศาลในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม แนวคำวินิจฉัยของศาลในประเทศฝรั่งเศส แนวคำพิพากษาของศาลในประเทศอินเดีย เพื่อนำไปสู่บทวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในคดีสิ่งแวดล้อมในบทที่ 4 ต่อไป

#### 1. แนวคำวินิจฉัยของศาลในคดีแพ่ง

##### 1.1 กรณีที่ศาลพิพากษาเกินคำขอ

คำพิพากษาฎีกาที่ 381/2551 การที่จำเลยปลูกบ้านในที่ดินซึ่งเดิมเป็นของจำเลยแล้ว ต่อมามีการแบ่งแยกที่ดินนั้น ทำให้บางส่วนของบ้านจำเลยรุกล้ำเข้าไปในที่ดินพิพาทที่แบ่งแยกออกจากที่ดินดังกล่าว ซึ่งต่อมากมีการโอนขายให้แก่โจทก์ เป็นกรณีไม่มีบทปรับแก้คดีได้โดยตรง จึงต้องอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 4 และบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งที่จะปรับกับข้อเท็จจริงนี้ได้ คือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1312 เมื่อกรณีถือได้ว่าการรุกล้ำดังกล่าวเป็นไปโดยสุจริต จำเลยจึงเป็นเจ้าของบ้านส่วนที่รุกล้ำตาม มาตรา 1312 วรรคหนึ่ง โจทก์ไม่มีสิทธิฟ้องบังคับจำเลยรื้อถอนคงมีสิทธิเพียงสิทธิเรียกร้องให้จำเลยใช้ค่าที่ดินส่วนที่จำเลยปลูกรุกล้ำ แต่การพิพากษาให้จำเลยใช้ค่าที่ดินให้แก่โจทก์ได้หรือไม่นั้นจะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 142 วรรคหนึ่ง ซึ่งห้ามมิให้ศาลพิพากษาเกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้อง เว้นแต่จะต้องด้วยกรณียกเว้น 6 ประการ ในบทบัญญัติดังกล่าว เมื่อโจทก์มิได้ฟ้องและมีคำขอบังคับในเรื่องนี้และกรณีก็ไม่ต้องด้วยข้อยกเว้นตามมาตรา 142 ศาลจึงไม่อาจพิพากษาให้จำเลยรับผิดชอบค่าใช้ที่ดินแก่โจทก์ได้ เพราะเป็นการพิพากษาเกินคำขอ การที่โจทก์มิได้ฟ้องและมีคำขอบังคับแก่จำเลยในเรื่องนี้ ถือเป็นความผิดพลาดบกพร่องของโจทก์เอง โจทก์จะอ้างเอาความผิดพลาดบกพร่องดังกล่าวให้ศาลพิพากษาคดีโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายได้ไม่

คำพิพากษาฎีกาที่ 2862/2540 (ประชุมใหญ่) โจทก์ฟ้องว่าจำเลยก่อสร้างรั้วกำแพงคอนกรีต สิ่งปลูกสร้าง และปลูกต้นไม้ในที่ดินของโจทก์ ขอให้รื้อถอนออกไป จำเลยให้การว่ามีได้รั้วกำแพงที่ดินของโจทก์ แต่กระทำลงในที่ดินของจำเลยที่ซื้อมา เมื่อซื้อแล้วจำเลยได้ครอบครองโดยสงบและโดยเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของ เกินกว่า 10 ปี แล้ว เห็นได้ว่ารูปคดีตามที่โจทก์ฟ้อง และจำเลยให้การนั้นไม่มีประเด็นเรื่องการครอบครองปรปักษ์ตามมาตรา 1328 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะการครอบครองปรปักษ์จะมีได้แต่ในที่ดินของผู้อื่นเท่านั้น การที่ศาลหยิบยกประเด็นดังกล่าวขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษายกฟ้องโจทก์ จึงไม่ชอบ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1740/2548 โจทก์บรรยายมาในคำฟ้องว่าหนี้ทั้งหมดเป็นเงิน 20,234,177.54 บาท แต่ระบุในคำขอท้ายฟ้อง เป็นเงินเพียง 12,357,821.97 บาท ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นการคำนวณผิดพลาด แต่โจทก์ก็มีได้ดำเนินการขอแก้ไขคำ ฟ้องให้ถูกต้อง ถือว่าโจทก์ประสงค์จะบังคับชำระหนี้ ตามจำนวนหนี้ที่ระบุในคำขอท้ายฟ้องดังกล่าว ศาลไม่อาจพิพากษาให้จำเลยทั้งสองรับผิดชำระหนี้จำนวนเงิน 20,234,177.54 บาท ได้ เพราะเป็นการพิพากษาเกินคำขอ

## 1.2 กรณีไม่ถือว่าศาลพิพากษาเกินคำขอ

การปรับกฎหมายให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ที่เข้าใจได้จากคำฟ้อง ไม่ถือว่าเป็นการพิพากษาเกินคำขอ

คำพิพากษาฎีกาที่ 1917/2551 ที่ดินพิพาทเป็นของโจทก์ทั้งสอง การที่จำเลยที่ 1 นำที่ดินพิพาทไปจดทะเบียนจำนองไว้แก่จำเลยที่ 2 ย่อมเป็นการต้องห้ามตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 705 ไม่มีผลผูกพัน โจทก์ทั้งสอง โดยไม่ต้องคำนึงว่าจำเลยที่ 2 จะรับจำนองไว้โดยสุจริตหรือไม่ เมื่อการจำนองไม่มีผลตามกฎหมายเสียแล้ว โจทก์ทั้งสองย่อมมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมจำนองนั้นได้ การที่โจทก์ทั้งสองขอให้ศาลพิพากษาห้ามจำเลยทั้งสองเกี่ยวข้อง จึงมีความหมายรวมอยู่ในคำว่า โจทก์ทั้งสองขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมจำนองที่ดินพิพาทระหว่างจำเลยทั้งสอง เพื่อให้จำเลยทั้งสองสิ้นสิทธิในที่ดินพิพาทจะเข้ามาเกี่ยวข้องอีกต่อไปไม่ได้ การที่ศาลพิพากษาให้เพิกถอนนิติกรรมจำนองที่ดินพิพาทระหว่างจำเลยทั้งสอง จึงเป็นการปรับกฎหมายให้ถูกต้อง ตามวัตถุประสงค์ที่เข้าใจได้จากรายละเอียดของคำฟ้อง ไม่เป็นการพิพากษาเกินคำขอตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 142

การปรับข้อเท็จจริงตามคำฟ้องให้เข้ากับข้อกฎหมายว่าเข้าลักษณะสัญญาหรือละเมิดหรือไม่ เป็นหน้าที่ของศาลและศาลมีอำนาจวินิจฉัยตามฟ้อง ไม่ถือว่าเป็นเรื่องนอกฟ้องและเกินคำขอ

คำพิพากษาฎีกาที่ 72/2538 โจทก์ประกอบธุรกิจรับผลิตกระเป่าหนัง เมื่อมีลูกค้าสั่งทำ สั่งซื้อ โจทก์ก็จะผลิตตามที่ลูกค้ากำหนดแล้วส่งมอบให้แก่ลูกค้า การที่จำเลยที่ 1 ในฐานะลูกค้าได้สั่งให้โจทก์ผลิตกระเป่าดังกล่าวส่งให้ ถือว่าความสัมพันธ์ระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ 1 มีลักษณะเป็น

สัญญาซื้อขาย มิใช่สัญญาจ้างทำของ เมื่อผลิตกระเป่าส่งมอบให้แก่จำเลยที่ 1 ครบถ้วนแล้ว แต่จำเลยที่ 1 ยังค้างชำระค่ากระเป่าอยู่อีก โจทก์จึงชอบที่จะฟ้องให้จำเลยที่ 1 ชำระราคาทรัพย์สิน และแม้โจทก์จะบรรยายฟ้องว่าจำเลยเจ ตนาถ้อ โกงจึงขอเรียกทรัพย์สิน หรือให้ใช้ราคาก็เป็นความเข้าใจของโจทก์เองว่าถูกหลอกลวงตามข้อตกลง การปรับข้อเท็จจริงตามคำฟ้องว่าเข้าลักษณะ สัญญาหรือละเมิดเป็นหน้าที่ของศาล ศาลมีอำนาจวินิจฉัยไปตามฟ้องได้ ดังนั้น การที่ ศาลพิพากษา ให้จำเลยที่ 1 ใช้ราคา จึงไม่เป็นการวินิจฉัยนอกฟ้องและเกินคำขอ

### 1.3 กรณีที่เป็นข้อยกเว้นหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ

1) กรณีที่เป็นสัญญาประนีประนอมยอมความตามมาตรา 138 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง คือ การที่คู่ความตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกัน ในประเด็นแห่งคดีโดยไม่มีเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่ง ซึ่งมีผลทำให้คดีดังกล่าวเสร็จลงไปได้ และคำพิพากษา ตามยอมนั้น ไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องยอมความกันตามคำขอท้ายฟ้องเท่านั้น อันเป็นข้อยกเว้นของ หลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ<sup>61</sup>

คำพิพากษาฎีกาที่ 3191/2547 ศาลพิพากษาไปตามสัญญาประนีประนอมยอมความ มิใช่การวินิจฉัยชี้ขาดอย่าง คดีธรรมดาที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานของโจทก์จำเลยแล้วพิพากษา ข้อตกลงในสัญญาประนีประนอมยอมความจึงอาจมีผลโดยตรง หรือเกินกว่าที่ปรากฏในคำฟ้องได้ ถ้าข้อตกลงนั้นเกี่ยวข้องกับประเด็นแห่งคดีและไม่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ไม่ตกอยู่ในบังคับ มาตรา 142 ซึ่งต้องห้ามมิให้พิพากษาเกินคำขอหรือนอกจากที่ปรากฏในคำขอ

ศาลจังหวัดสระแก้ว คดีหมายเลขแดงที่ 1325/2549 จำเลยเป็นผู้ดำเนินกิจการ โรงงานบำบัดน้ำเสีย คัดแยก และฝังกลบของเสียโดยหลุมฝังกลบนั้น ในการดำเนินงานโดยที่จำเลย มีการใช้วัสดุในการสร้างหลุมฝังกลบที่ไม่ได้มาตรฐาน รวมทั้งไม่ได้ มีการทดสอบการรั่วไหลของ สารเคมีก่อนดำเนินการนำของเสียมาฝังกลบ ทำให้ของเสียรั่วไหลออกสู่ภายนอก ทำให้แหล่งน้ำใต้ดิน มีสารเคมีและสารอันตรายปะปนอยู่เกินค่ามาตรฐาน เกิดกลิ่นเหม็นและไอสารเคมีกระจายไป ทัวบริเวณโดยรอบโรงงาน ทำให้โจทก์และผู้ที่อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงได้รับความเสียหายไม่สามารถ ดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุข เกิดอาการเจ็บป่วยต้องเข้ารับการรักษาตัวในโรงพยาบาลเนื่องจาก ได้รับกลิ่นเหม็นและระคายเคืองสารเคมีติดต่อกันเป็นเวลานาน โจทก์จึงฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งให้จำเลย ชดเชยค่าเสียหาย และหยุดการดำเนินงานของโรงงานจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามคำแนะนำของ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมครบถ้วนแล้วทุกประการ

<sup>61</sup> เบญญาภา ไชยคำมี (2553) “การยกเว้นหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ” หน้า 2

คดีนี้ได้มีการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยตกลงกันได้และทำสัญญา  
ประนีประนอมยอมความ โดยมีข้อตกลงร่วมกันในประเด็นต่างๆ ดังนี้

ข้อ 1 ให้นำหน่วยงานหรือบุคคลภายนอกอื่นเข้าแก้ไข ความเสียหายแทนจำเลยโดย  
จำเลยเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย โดยให้จำเลยวางหลักประกันจำนวน 5 ล้านบาท

ข้อ 2 ให้โจทก์และจำเลยร่วมกันตรวจสอบการแก้ไขหลุมฝังกลบภายในโรงงาน  
ให้ได้มาตรฐานก่อนการดำเนินการนำของเสียเข้ามาฝังกลบ

ข้อ 3 เมื่อจำเลยได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการต่อไป จำเลยต้องไม่นำน้ำเสียจาก  
ภายนอกโรงงานเข้ามาบำบัดในโรงงานอีกต่อไป โดยจำเลยตกลงให้ตัวแทนโจทก์จำนวน 20 คน  
เข้าตรวจสอบการดำเนินการในส่วนที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน

ข้อ 4 ให้จำเลยจัดตั้งกองทุนชุมชน โดยมีทุนเริ่มต้นจำนวน 400,000 บาท และ  
จ่ายเงินสมทบกองทุนจากรายได้ใน การนำขยะมาฝังกลบในอัตราตันละ 10 บาท

2) กรณีเป็นข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยตรง ได้แก่

(1) ข้อยกเว้นที่กำหนดไว้ใน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 142  
(1)-(6) ซึ่งทำให้ศาลสามารถพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เกินกว่าหรือนอกจากคำขอในคำฟ้อง

ก. มาตรา 142 วรรคหนึ่ง (1)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3813-3814/2535 โจทก์ฟ้องขอให้จำเลยโอน  
กรรมสิทธิ์ที่พิพาทให้โจทก์ เป็นคดีฟ้องเรียกสังหาริมทรัพย์ ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา  
ความแพ่งมาตรา 142 วรรคหนึ่ง (1) ถ้าศาลพิพากษาให้โจทก์ชนะคดี เมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะมี  
คำสั่งให้ขับไล่จำเลยก็ได้ คำสั่งเช่นนี้ให้ใช้บังคับตลอดถึงวงศญาติทั้งหลายและบริวารของจำเลย  
ที่อยู่บนอสังหาริมทรัพย์นั้นด้วย ดังนั้น เมื่อศาลอุทธรณ์พิพากษาให้โจทก์ชนะคดีย่อมมีอำนาจที่จะ  
พิพากษาเกินคำขอให้ขับไล่จำเลยพร้อมบริวารได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง  
มาตรา 142 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบมาตรา 246

ข. มาตรา 142 วรรคหนึ่ง (2)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6681/2542 ก. ฟ้องขอแบ่งแยกที่ดินพิพาทครึ่งหนึ่งแต่  
ข้อเท็จจริงได้ความว่า ก. ควรได้แต่ส่วนแบ่ง ดังนั้น ศาลย่อมมีอำนาจพิพากษาให้ ก. ได้รับแต่  
ส่วนแบ่งนั้นได้ตามมาตรา 142 วรรคหนึ่ง (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ไม่เป็น  
การพิพากษาเกินคำขอ

ค. มาตรา 142 วรรคหนึ่ง (3)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2654/2519 เมื่อศาลได้พิพากษาให้จำเลยชดเชยเงิน  
ให้แก่โจทก์จำนวนหนึ่งแล้วสิทธิของโจทก์ในการคิดดอกเบี้ยย่อมมีขึ้นหากปรากฏว่าจำเลยชำระ

หนี้ตามคำพิพากษาล่าช้า และศาลมีอำนาจกำหนดให้จำเลยชำระได้นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ ตามมาตรา 142 (3)

ง. มาตรา 142 วรรคหนึ่ง (4)

คำพิพากษาฎีกาที่ 716/2491 ในคดีที่ฟ้องเรียกค่าเสียหายอันคำนวณต่อเนื่องถึงวันฟ้องนั้นถ้าศาลเห็นสมควร ศาลจะพิพากษาให้จำเลยใช้ค่าเสียหายจนถึงวันที่ชำระเสร็จตามคำพิพากษาก็ได้

จ. มาตรา 142 วรรคหนึ่ง (5)

- ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจฟ้อง

คำพิพากษาฎีกาที่ 162/2536 กำหนดเวลาให้ฟ้องคดี เพื่อเอาคืนซึ่งการครอบครองภายใน 1 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1375 นั้น ไม่ใช่เรื่องอายุความแต่เป็นกำหนดเวลาสำหรับฟ้อง เมื่อโจทก์ผู้ถูกแย่งการครอบครองไม่ได้ฟ้องภายในกำหนดเวลาดังกล่าวก็ย่อมเสียสิทธิที่จะเอาคืนซึ่งการครอบครองที่หลุดมือไปแล้วทันที ปัญหาข้อนี้เป็นเรื่องอำนาจฟ้องอันเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้จำเลยจะมีได้ยกขึ้นต่อสู้ไว้ในคำให้การเป็นประเด็นโดยตรง ศาลอุทธรณ์ย่อมมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้

- ปัญหาว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีและมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการขายทอดตลาดหรือไม่

คำพิพากษาฎีกาที่ 3/2536 ปัญหาว่าผู้ร้องเป็นผู้เข้าสู่ราคาในการขายทอดตลาดเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีและมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการขายทอดตลาดในคดีนี้หรือไม่ เป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้คดีไม่มีประเด็นพิพาทในปัญหาดังกล่าวในศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ เมื่อศาลอุทธรณ์เห็นสมควร ศาลอุทธรณ์มีอำนาจยกปัญหาขึ้นวินิจฉัยได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 142 (5)

- ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิเรียกดอกเบี้ย

คำพิพากษาฎีกาที่ 2279/2537 ปัญหาว่าผู้ร้องมีสิทธิคิดดอกเบี้ยนับแต่เมื่อใดเป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนศาลยกขึ้นวินิจฉัยเองได้

- ปัญหาเกี่ยวกับการลดเบี้ยปรับ

คำพิพากษาฎีกาที่ 1379/2543 ศาลชั้นต้นกำหนดประเด็นว่า โจทก์มีสิทธิเรียกร้องให้จำเลยคืนค่าปรับหรือชดใช้เงินค่าจ้างให้โจทก์เพียงใดหรือไม่ ดังนั้น ค่าปรับหรือเบี้ยปรับจึงเป็นประเด็นโดยตรง เมื่อศาลชั้นต้นพิจารณาเห็นว่าค่าเสียหายที่กำหนดไว้ล่วงหน้านั้นสูงเกินไปและกำหนดลดลงบางส่วน จึงไม่ใช่เป็นการพิพากษาเกินคำขอและไม่เป็นการวินิจฉัย



นอกฟ้องนอกประเด็น ทั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 383 ให้อำนาจศาลที่จะใช้ดุลพินิจลดเบี้ยปรับลงได้หากเห็นว่าเบี้ยปรับนั้นสูงเกินส่วน

ตามคำพิพากษาฎีกาที่ 1379/2543 ดังกล่าว ถึงแม้ว่าศาลฎีกาไม่ได้อ้างว่าเป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แต่ก็ต้องถือว่าเป็น ข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยในเรื่องนี้มีแนวคำพิพากษาจำนวนมากที่ตัดสินตามแนวเดียวกัน ซึ่งคำพิพากษาของศาลปกครองก็เห็นว่าศาลสามารถใช้อำนาจปรับลดเบี้ยปรับได้แม้ผู้ฟ้องคดีไม่ร้องขอ

ฉ. มาตรา 142 วรรคหนึ่ง (6)

คำพิพากษาฎีกาที่ 751/2538 การกำหนดอัตราดอกเบี้ยให้จำเลยรับผิดชอบในอัตราสูงกว่าที่โจทก์มีสิทธิได้รับตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 142 (6) เป็นกรณีที่ศาลใช้ดุลพินิจในเวลาที่พิพากษาคดี พฤติการณ์ไม่เปิดช่องให้จำเลยยกปัญหาดังกล่าวขึ้นกล่าวในศาลชั้นต้น จำเลยย่อมมีสิทธิยกขึ้นอ้างในชั้นอุทธรณ์ และเมื่อไม่ปรากฏเหตุสมควร การที่ศาลอุทธรณ์ภาค 3 กำหนดอัตราดอกเบี้ยให้จำเลยรับผิดชอบต่อโจทก์ร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี จึงชอบแล้ว

(3) ข้อยกเว้นที่กำหนดไว้ใน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 167 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่าคำสั่งในเรื่องค่าฤชาธรรมเนียมนั้น ไม่ว่าจะความทั้งปวงหรือแต่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจักมีคำขอหรือไม่ก็ดี ให้ศาลตั้งลงไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีหรือในคำสั่งจำหน่ายคดีออกสารบบความ แล้วแต่กรณี แต่ถ้าเพื่อชี้ขาดตัดสินคดีใด ศาลได้มีคำสั่งอย่างใดในระหว่างการพิจารณา ศาลจะมีคำสั่งเรื่องค่าฤชาธรรมเนียมสำหรับกระบวนการพิจารณาที่เสร็จไปในคำสั่งฉบับนั้น หรือในคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีก็ได้แล้วแต่จะเลือก

คำพิพากษาฎีกาที่ 665/2518 คำสั่งให้ชดใช้ค่าธรรมเนียมศาลแทนโจทก์ ศาลสั่งในคำพิพากษาได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 167 แม้โจทก์มิได้มีคำขอในคำฟ้อง

## 2. แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

### 2.1 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีปกครองทั่วไป

#### 2.1.1 กรณีที่ศาลพิพากษาเกินคำขอ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ . 455/2557 เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2549 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แจ้งให้ชำระเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน 95,000 บาท พร้อมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ภายใน 7 วัน นับแต่วันได้รับหนังสือดังกล่าวซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2549 จึงต้องชำระเงิน

ให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในวันที่ 30 พฤษภาคม 2549 แต่เพิกเฉย จึงตกเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2549 และต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินจำนวน 95,000 บาท นับแต่วันดังกล่าวเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 204 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 224 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ ผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสองรับผิดชอบจำนวน 95,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันที่ 27 กันยายน 2549 ศาลจึงไม่อาจพิพากษาเกินคำขอ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงต้องชดใช้ ดอกเบี้ยนับแต่วันที่ 27 กันยายน 2549 จนถึงวันฟ้อง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.13/2554 ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีผิด สัญญาของผู้ได้รับทุนของกรมตำรวจเพื่อเข้าศึกษาหลักสูตรนักบินพาณิชย์ตรี (ปีกติด) รุ่นที่ ๔๖ ขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน 2,657,812.50 บาท พร้อม ดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินจำนวน 2,625,000 บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน 2,658,441.78 บาท แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินแก่ผู้ ฟ้องคดีเพียงจำนวนดังกล่าว จึงพิพากษาให้ได้ไม่เกินคำขอ ดังนั้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินจำนวน 2,657,812.50 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงิน จำนวน 2,625,000 บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ ชำระให้แล้วเสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุดจึงชอบแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.448/2554 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมี คำพิพากษาหรือคำสั่งให้กระทรวงคมนาคม โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) จ่ายค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพิ่ม ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จ่ายเงินค่า ทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นจำนวน 195,000 บาทพร้อมดอกเบี้ย ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ขอให้ศาล ปกครองสูงสุดพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพิ่มจำนวนค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นจำนวนเงิน ทั้งหมด 390,000 บาท พร้อมดอกเบี้ย ศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควรกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่ม ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นตามอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี แต่ในส่วนของดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนที่ได้รับ เพิ่มขึ้นนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้ขอมานฟ้อง ศาลจึงไม่อาจพิพากษาเกินคำขอ ของผู้ฟ้องคดีได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 130/2553 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ผู้ถูก ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหาย สำหรับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีต้องสูญเสียไปจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีขุดลอก ขยายลำน้ำพะเนียงและก่อสร้างถนนเลียบลำน้ำพะเนียงรुक้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดี รวมเนื้อที่ 1 ไร่ ใน ราคาไร่ละ 40,000 บาท รวมเป็นเงิน 120,000 บาท การที่ศาลปกครองชั้นต้นนำราคาประเมินทุน

ทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของที่ดินพิพาทซึ่งมีราคา ตารางวาละ 75 บาท มากำหนดค่าเสียหายเป็นราคาที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกรุกล้ำจำนวน 1 ไร่ คิดเป็น เงิน 30,000 บาท จึงชอบแล้ว แต่การที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ เนื่องจากต้องสูญเสียที่ดินที่ใช้ทำ นาอันเป็นการทำงาน อันชอบด้วยกฎหมายอีกเป็นเงิน 20,000 บาท นั้น ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องขอค่าเสียหายดังกล่าวต่อศาลปกครอง ศาลปกครองจึงไม่ อาจกำหนด ค่าเสียหายดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้

### 2.1.2 กรณีไม่ถือว่าศาลพิพากษาเกินคำขอ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.97/2554 คดีนี้แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะ มิได้ระบุว่าขอดอกเบี้ยในส่วนของเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างและค่าเสียหายจากการขาดประโยชน์ ในการประกอบกิจการค้าขายด้วยก็ตาม เมื่อเงินค่าทดแทนดังกล่าวศาลได้วินิจฉัยให้การทางพิเศษ แห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ชำระเพิ่มขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง กรณีจึงเป็นเงินต้นที่ผู้ฟ้องคดี ทั้งสองต้องได้รับ ไปพร้อมดอกเบี้ยเพื่อเป็นการเยียวยาให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ตามนัยมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ การที่จะแปลเจตนาของผู้ฟ้อง คดีทั้งสองว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ประสงค์จะได้รับการเยียวยาเป็นดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทน อสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มขึ้น ย่อมมีผลเป็นการยกเว้นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนั้น การจ่ายดอกเบี้ย ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองในคดีนี้จึงไม่จัดอยู่ในข้อบังคับห้ามจ่ายเกินคำขอ

การปรับข้อกฎหมายให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ที่เข้าใจได้จากคำฟ้อง เนื่องจากการพิจารณาว่าคำพิพากษาเกินคำขอหรือไม่เกินคำขอนั้น ไม่ได้ดูเฉพาะจากคำฟ้องแต่ดู จากคำบรรยายฟ้องแล้ว เห็นเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดีว่าต้องการอะไร ถึงแม้ว่าไม่ได้เขียน มาในคำขอท้ายฟ้อง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 326/2556 แม้ผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอให้ ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งรับคำเสนอซื้อไม้และวัสดุเก่าที่ได้จากการ รื้อถอน บ้านพักข้าราชการ จำนวน 16 หลัง ตามประกาศสถาบันราชภัฏนครราชสีมา เลขที่ 133/2547 เรื่อง การประมูลราคาขายทอดตลาดไม้และวัสดุเก่าต่างๆ ที่ได้จากการรื้อถอน บ้านพักข้าราชการ จำนวน 16 หลัง ลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2547 ของนาย ส. ซึ่งถือได้ว่าเป็นคำสั่งท างปกครอง ตาม กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ. 2539 โดยชัดเจน คงมีแต่คำขอให้ศาลปกครองเพิกถอนการทำสัญญาซื้อขายไม้และ วัสดุเก่าจากการรื้อถอนบ้านพักข้าราชการ จำนวน 16 หลัง ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับนาย ส. ตาม สัญญาซื้อขาย ไม้และวัสดุเก่าจากการ รื้อถอนบ้านพักข้าราชการ จำนวน 16 หลัง เลขที่ 1/2547 ลง วันที่ 17 มิถุนายน 2547 เท่านั้น แต่เมื่อได้พิจารณาคำบรรยายฟ้องโดยตลอดแล้ว ก็เป็นที่เห็นได้ว่า ผู้

ฟ้องคดีมีเจตนาอันแท้จริงที่จะขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งรับคำเสนอซื้อไม้และวัสดุเก่าที่ได้จากการรื้อถอนบ้านพักข้าราชการ จำนวน 16 หลัง ของคนแทน และทำสัญญาซื้อขายไม้และวัสดุเก่าดังกล่าวกับตนเอง การที่ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว จึงไม่เป็นการพิพากษาหรือทำคำสั่งให้สิ่งใดๆ เกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้อง

### 2.1.3 กรณีที่เป็นข้อยกเว้นหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ

#### 1) ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย

##### (1) ปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่อ .66/2552 การที่พนักงานสอบสวนใช้อำนาจยึดรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีไว้เป็นของกลางในคดีอาญาเป็นขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างมาในคำฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะพนักงานสอบสวนยึดรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีไว้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีขอรับรถคืนแล้วแต่ได้รับการปฏิเสธ และรถยนต์ถูกจอดทิ้งไว้โดยไม่ได้รับการดูแลรักษา ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเนื่องจากไม่มีรถใช้และรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายหลายประการในระหว่างที่รถถูกยึดขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 คืนรถยนต์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ชำระค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยนับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดีตามคำฟ้อง จึงเป็นกรณีกล่าวอ้างว่าพนักงานสอบสวนกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีในการปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อันอยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม กรณีไม่เข้าเกณฑ์เป็น คดีพิพาทตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองจะมีอำนาจรับไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ ปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้จะไม่มีฝ่ายใดยกขึ้นกล่าวในคำอุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครอง สูงสุดก็มีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้ตามข้อ 92 ประกอบกับข้อ 116 ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

##### (2) ปัญหาเรื่องกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่อ .85/2553 คดีนี้แม้ศาลปกครองชั้นต้นจะได้พิพากษาโดยวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้วและไม่มีผู้กรณีฝ่ายใดคิดใจอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาส่วนนี้ก็ตาม แต่เนื่องจากระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับ

ความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ ศาลยกขึ้นวินิจฉัยเองได้ตามข้อ 92 ประกอบข้อ 116 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

(3) ปัญหาเรื่องค่าธรรมเนียมศาล

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.64/2552 ส่วนค่าธรรมเนียมศาลที่ ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้ชำระ ค่าธรรมเนียมศาลในชั้นศาลปกครองชั้นต้นและผู้ฟ้องคดีที่ 4 ชำระ ค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์นั้น เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของ ประชาชน แม้ไม่มีคู่กรณียกขึ้นกล่าวอ้าง ศาลจะยกขึ้นวินิจฉัยเองได้ ตามข้อ 92 ประกอบกับข้อ 116 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เมื่อคดีนี้เป็นคดีเรื่องร้องทุกข์โอนมาเป็นคดีในศาลปกครองตามมาตรา 03 แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมทุกชั้นศาล ตามข้อ 4 วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองที่ โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2544

(4) ปัญหาในเนื้อหาของคดี

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.314/2552 การกำหนดค่าทดแทน การเวนคืนที่ดินนั้น มาตรา 21 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ว่า ให้คำนึงถึง (1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของ สังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันซึ่งบังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินใน บริเวณที่จะต้องเวนคืนฯ (2) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสีย ภาษีบำรุงท้องที่ (3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและ นิติกรรม (4) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ (5) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน การที่ศาลปกครองชั้นต้นนำราคาปรับจดทะเบียนงานงที่ดินของธนาคารพาณิชย์จำนวน 2 แปลงมา พิจารณาเทียบเคียงหาราคาซื้อขายที่ดินและกำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการ กำหนดค่าทดแทนที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง พระราชบัญญัติดังกล่าว และไม่อาจนำราคาประเมินเพื่อจดทะเบียนงานงที่ดินมาเทียบเคียงหา ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดได้ ทั้งนี้ แม้คู่กรณีได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านประเด็นนี้ ศาลปกครองสูงสุดย่อมมีอำนาจยกขึ้นมาวินิจฉัยได้ เนื่องจากเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย อันเกี่ยว ด้วกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามข้อ 92 ประกอบข้อ 116 แห่งระเบียบของ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

## 2.2 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ในคดีสิ่งแวดล้อม กรณีที่เป็นข้อยกเว้นหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ

### 2.2.1 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 16/2546 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นราชการส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ผู้ถูกฟ้องคดียอมมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวในการดูแลรักษาที่หรือทางสาธารณะ รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ป้องกันและห้ามมิให้ผู้ใดบุกรุกครอบครองที่หรือทางสาธารณะ ระวังเหตุแห่งความไม่สงบเรียบร้อยและสั่งห้ามผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องสอดวางสินค้าและจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ในบริเวณที่ยังมิได้อนุญาตหรือผ่อนผันให้ค้าขายได้ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็น อำนาจหน้าที่ในทางปกครองโดยทั่วไปที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่งมีฐานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้มีอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว สามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยสั่งการเพื่อแก้ไขปัญหาทางการบริหารที่เกิดขึ้นได้ตามความเหมาะสมและจำเป็น ภายในกรอบแห่งอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีได้กล่าวอ้างอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในการพิจารณาเพิกถอนบัญชีรายชื่อผู้ค้าหาบเร่- แผงลอยและมีคำสั่งห้ามผู้ร้องสอดและผู้ฟ้องคดีค้าขายในที่ พิกพาท ก็มีได้เป็นเหตุให้อำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่มีอยู่ตามกฎหมายหมดสิ้นไปและเป็นเหตุให้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้อกฎหมายดังกล่าวเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้ ตามข้อ 2 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 สำหรับกรณีที่ มาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติในเรื่องเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมไว้ แต่เสรีภาพดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้บทบัญญัติ แห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนการจัดระเบียบ และการประกอบอาชีพ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งห้ามผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องสอดจำหน่ายสินค้าในที่พิกพาทโดยเด็ดขาดและให้เพิกถอนรายชื่อออกจากบัญชีผู้ค้าหาบเร่- แผงลอย ชอบ ด้วยข้อเท็จจริงและด้วยบทกฎหมายแล้ว

## 2.2.2 กรณีที่มีข้อพิพาทข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย

### 2.2.2.1 กรณีเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.218/2552

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของอาคารอนกริตเสริมเหล็ก 89 ชั้น และชั้นใต้ดิน 2 ชั้น ใช้สำหรับเป็นอาคารสำนักงาน จอดรถยนต์ อาคารพาณิชย์และพักอาศัยมาผู้ฟ้องคดีได้ทำการดัดแปลงอาคารดังกล่าว ตามใบอนุญาตเลขที่ 1298/2540 ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2540 โดยได้รับใบรับรองการดัดแปลงอาคารเลขที่ 448/2541 ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 2541 และได้ทำการแบ่งกันห้องและตกแต่งภายในห้องพักเปิดทำการเป็น โรงแรมบางส่วนตั้งแต่เดือนมกราคม 2541 และเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2542 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขออนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารชั้นที่ 22 ถึงชั้นที่ 51 และชั้นที่ 54 ถึงชั้นที่ 74 ต่อกรุงเทพมหานครเพื่อขอใช้เป็น โรงแรม และได้มีหนังสือลงวันที่ 26 เมษายน 2544 ส่งรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ) เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ตรวจสอบรายงานดังกล่าวเบื้องต้นแล้วเห็นว่าการเสนอรายงานยังมีรายละเอียดข้อมูลไม่ชัดเจนและไม่ครบถ้วนในหลายประเด็น จึงขอให้ผู้ฟ้องคดีปรับปรุงแก้ไขรายละเอียดเพิ่มเติมให้ครบถ้วนสมบูรณ์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้จัดส่งรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2545 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงได้เสนอรายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงการที่พักอาศัย บริการชุมชน และสถานที่พักตากอากาศ ) เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2545 พร้อมกับเชิญประชุมคณะกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งเป็นการประชุมครั้งที่ 2/2545 เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2545 ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายหลังจากที่ได้ดำเนินกิจการ โรงแรมไปแล้ว โดยยังไม่ได้รับความเห็นชอบ ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 การนำเสนอรายงานดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) ที่กำหนดให้เสนอรายงานในชั้นขออนุญาตเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร ที่ประชุมจึงมีมติให้ฝ่ายเลขานุการทำหนังสือสอบถามไปยังผู้ฟ้องคดีและหน่วยงานผู้อนุญาต ให้ชี้แจงข้อเท็จจริงถึงสภาพปัจจุบันของการดำเนินการโครงการ และการเปิดดำเนินกิจการโรงแรมของผู้ฟ้องคดี โดยยังมิได้พิจารณารายงานดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (เลขาธิการ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ) จึงได้มีหนังสือลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2545 และหนังสือลง

วันที่ 8 กรกฎาคม 2545 แจ้งผู้ฟ้องคดีและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพื่อทราบ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้หนังสือลงวันที่ 3 กันยายน 2545โต้แย้งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มิได้พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่สิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้ให้ความเห็นชอบรายงานของผู้ฟ้องคดีแล้ว ตามมาตรา 49 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และได้มีหนังสือลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2545 แจ้งยืนยันต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงได้นำข้อมูลดังกล่าวเสนอต่อ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เพื่อพิจารณาในคราวประชุมครั้งที่ 24/2545 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2545 ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้รับทราบข้อมูลจากรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโครงการโรงแรมไบฮอก สกาย ของผู้ฟ้องคดีว่าโครงการได้เปิดดำเนินการเป็นโรงแรมไปแล้วบางส่วน ซึ่งถือว่าเป็นโครงการที่มีได้ปฏิบัติตามเป็นไปตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) ลงวันที่ 22 มกราคม 2539 รายงานดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ที่จะพิจารณาได้ และไม่อาจนำมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันมาใช้บังคับได้ จึงมีมติไม่เห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้แจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามลงวันที่ 5 มีนาคม 2546 และแจ้งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทราบลงวันที่ 4 มีนาคม 2546 ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่สั่งอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ .ศ. 2535 โดยมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ตามคำขอท้ายคำฟ้องผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอให้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ปฏิบัติหน้าที่โดยให้มีคำสั่งอนุญาตตามคำขอเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารของผู้ฟ้องคดี ซึ่งตามกฎหมายแล้วเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ .ศ. 2522 มิได้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แต่อย่างใด แต่เมื่อพิจารณาตามคำฟ้อง คำคัดค้านคำให้การ และคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ จะให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ปฏิบัติหน้าที่แจ้งผลการพิจารณาที่



กฎหมายได้กำหนดให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดีต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตตามคำขอเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร ตาม มาตรา 48 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และโดยที่บทบัญญัติตามมาตรา 49 แห่ง พ.ร.บ. ส่งเสริมฯ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองผู้เสนอรายงาน โดยกำหนดระยะเวลาเร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 พิจารณารายงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด มิฉะนั้นแล้วจะต้องถือว่าเป็นการให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าของโครงการหรือกิจการผู้เสนอรายงานได้ทราบเป็นที่แน่นอนว่า เมื่อใดขั้นตอนการพิจารณารายงานดังกล่าวจะแล้วเสร็จ ซึ่งเกิดประโยชน์ต่อการจัดเตรียมการอื่นๆ เพื่อให้กิจการนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่ได้วางแผนไว้ อีกทั้งเพื่อป้องกันมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ถ่วงเวลาในการพิจารณาไม่ว่าจะเพื่อวัตถุประสงค์ใด อันมีจุดมุ่งหมายให้เกิดความสมดุระหว่างการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการของเอกชน ดังนั้น จึงได้มีการบัญญัติกำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 24/2545 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2545 ไม่เห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นมติภายหลังจากระยะเวลาสี่สิบห้า วันนับแต่วันที่ได้รับรายงานจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็น มติที่ฝ่าฝืนต่อมาตรา 49 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มติในการประชุม ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้มติของผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้มีคำขอให้เพิกถอนมติดังกล่าว แต่การที่ศาลจะพิพากษาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และมีคำบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดตามคำขอของผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลต้องมีคำพิพากษาให้เพิกถอนมติดังกล่าวด้วย เพราะหากให้มติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวมีผลคงอยู่ต่อไป ศาลก็ไม่อาจพิพากษาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติได้ และเมื่อมาตรา 48 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น บัญญัติว่า ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายรอกการสั่งอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ก่อนจนกว่าจะทราบผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 49 จากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องแจ้งผลการพิจารณาในกรณีนี้ที่ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของ ผู้ฟ้องคดีต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอำนาจอนุญาตตามคำขอเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาข้อ ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นฟ้องด้วย ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนมติที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในการประชุมครั้งที่ 24/2545 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2545 ที่มีมติไม่เห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ตามโครงการโรงแรมใบหยก สกาย ของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปฏิบัติหน้าที่แจ้งผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนดให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ให้ความเห็นชอบ ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอำนาจอนุญาตตามคำขอเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา

#### 2.2.2.2 คดีเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.873/2555

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกมิใช่คนฟ้องผู้ฟ้องคดีทั้งหมดเป็นผู้ซื้อที่ดินจัดสรร

ในโครงการหมู่บ้านเกร็ดแก้วการ์เด็น 1 ถนนแจ้งวัฒนะ ตำบลปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ที่บริษัท ศ. เป็นผู้ดำเนินการจัดสรรให้เป็นหมู่บ้านเพื่อการอยู่อาศัยประเภทบ้านเดี่ยวและเรือนแถวแบบทาวน์เฮาส์ที่มีความสูงไม่เกิน 2 ชั้น โดยมีคณะกรรมการหมู่บ้านซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกในหมู่บ้านเป็นผู้ดำเนินการบริหารจัดการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคและกิจการต่างๆ ภายในหมู่บ้านเป็นเวลาไม่ต่ำกว่า 5 ปีมาแล้ว โดยใช้เงินกองทุนหมู่บ้านและเก็บเพิ่มเติมจากสมาชิกหมู่บ้านต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด) ได้ออกใบอนุญาตเลขที่ 482548 ลงวันที่ 18 เมษายน 2548 ให้ก่อสร้างอาคาร คส.ล. 4 ชั้น 4 คูหา เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยในที่ดินจัดสรรแปลงที่ 47 และแปลงที่ 148 ซึ่งเป็นที่ดินเปล่าบริเวณซอย แต่การก่อสร้างอาคารดังกล่าวไม่ได้เป็นอาคาร 4 คูหา แต่มีลักษณะเป็นตึกเดียวกัน แต่ละชั้นแบ่งเป็นห้องย่อยหลายห้อง และมีห้องน้ำในตัวเป็นการเฉพาะ มีลักษณะเป็นการทำธุรกิจให้บุคคลภายนอกเช่า จึงไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของการได้รับอนุมัติให้จัดสรรที่ดินที่กำหนดเป็นอาคารประเภทบ้านเดี่ยวและเรือนแถวแบบทาวน์เฮาส์ที่มีความสูงไม่เกิน 2 ชั้น ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะประธานคณะกรรมการหมู่บ้านเกร็ดแก้วการ์เด็น หนังสือลงวันที่ 26 เมษายน 2548 ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตรวจสอบความถูกต้อง ของการก่อสร้างอาคารดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีหนังสือ ที่ นบ 522041912 ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2548 แจ้งว่าอาคารดังกล่าวเป็นของผู้ร้องสอด ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 29 มิถุนายน 2548 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ให้ตรวจสอบความถูกต้องในการอนุญาตก่อสร้างและดำเนินการก่อสร้างอาคาร บริเวณซอย 4 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีหนังสือ ที่ นบ 52204/4023 ลงวันที่ 29 กันยายน 2548 แจ้งว่าในการออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร คส.ล. 4 ชั้น มีลักษณะการก่อสร้างเป็นตึกเดี่ยว แต่ละชั้นแบ่งเป็นห้องย่อยเป็นสัดส่วน มีห้องน้ำในห้องเป็นการเฉพาะ เข้าลักษณะเป็นอาคารอยู่อาศัยรวมตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีนี้ อนุญาตให้ผู้รับโอนที่ดินจากผู้จัดสรรที่ดินดำเนินการปลูกสร้างอาคาร คส.ล. 4 ชั้น ซึ่งผิดไปจากที่ผู้จัดสรรที่ดินเคยขออนุญาตไว้ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) และ

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ผู้รับโอนต้องปฏิบัติตามแผนผังโครงการและวิธีการจัดสรรที่ดินที่ขออนุญาตแต่เดิมด้วยตามหลักผู้รับโอนจะต้องรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ของผู้โอน การก่อสร้างอาคารที่มีลักษณะเป็นการทำธุรกิจเพื่อให้บุคคลภายนอกเช่าจึงผิดไปจากเงื่อนไขตามแผนผังโครงการจัดสรรที่ได้รับอนุญาต ทำให้เกิดความเดือดร้อนและเสียหายแก่สมาชิกผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในโครงการหมู่บ้านเกร็ดแก้วการ์เด็น การก่อสร้างอาคาร สูง 4 ชั้น จะบดบังทัศนียภาพของหมู่บ้าน ขาดความเป็นระเบียบ และการรักษาความปลอดภัยในหมู่บ้านจะไม่สามารถดำเนินการให้มีประสิทธิภาพได้ ประกอบกับอาคารพิพาท ไม่มีที่จอดรถ รถของผู้เช่าอาจกีดขวางการจราจรในหมู่บ้าน เป็นเหตุให้การใช้ประโยชน์บนถนนภายในหมู่บ้านซึ่งเป็นสาธารณูปโภคของหมู่บ้านลดน้อยลงไป และอาจเกิดอันตรายต่อชีวิตร่างกายของสมาชิกและครอบครัวได้ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร คส.ถ. 4 ชั้น บริเวณซอย 4 ในโครงการหมู่บ้านเกร็ดแก้วการ์เด็น 1 อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อบริษัท ศ. ผู้ได้รับอนุญาตให้จัดสรรที่ดินโครงการหมู่บ้านเกร็ดแก้วการ์เด็น 1 ได้กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินให้เป็นประเภทที่ประกอบการพาณิชย์ บ้านเดี่ยว บ้านแถว (ทาวน์เฮาส์) โดยที่ดินโฉนดเลขที่ 145080 และเลขที่ 145081 ที่ผู้ร้องสอดได้ก่อสร้างอาคารพิพาท ตามแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินกำหนดให้ก่อสร้างอาคารบ้านเดี่ยวใช้สำหรับเป็นที่พักอาศัย นอกจากนี้ ในใบโฆษณาขายบ้านของโครงการจัดสรรยังได้กำหนดให้ที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นบ้านเดี่ยว 2 ชั้น จึงเห็นได้ว่าการใช้ประโยชน์ในที่ดินจัดสรรโครงการหมู่บ้านเกร็ดแก้วการ์เด็น 1 จะกระทำได้แต่เฉพาะเป็นบ้านเดี่ยวใช้สำหรับพักอาศัยเท่านั้น ไม่สามารถนำไปใช้ประกอบการพาณิชย์ หรือการอื่นใด ให้ผิดไปจากแผนผังโครงการตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินได้ และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าอาคารพิพาทมีลักษณะเป็นอาคารอยู่อาศัยรวมและอาคารพาณิชย์ จึงเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินจัดสรรผิดไปจากข้อกำหนดในแผนผังโครงการจัดสรรที่ดิน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้ผู้ร้องสอดก่อสร้างอาคาร 4 ชั้น รวม 32 ห้อง โดยระบุว่าเพื่อใช้เป็นพักอาศัยเท่านั้น จึงเป็นการใช้ดุลพินิจออกใบอนุญาตโดยไม่คำนึงถึงสิทธิประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรส่วนรวมที่ต้องได้รับผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ที่ไม่เหมาะสมต่อการอยู่อาศัยอย่างปกติสุขภายในหมู่บ้านจัดสรร และขัดต่อเจตนารมณ์แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) แม้อาจจะมีการตรา พ.ร.บ. การจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ออกมาบังคับใช้แทนประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ 22 กรกฎาคม 2543 แต่ พ.ร.บ. การจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ก็มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรโดยจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ได้รับ

อนุญาตจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินเช่นกัน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นออก ใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ 860/2547 ลงวันที่ 27 ตุลาคม 2547 และใบอนุญาตตัดแปลงอาคารเลขที่ 248/2548 ลงวันที่ 18 เมษายน 2548 ให้ผู้ร้องสอดจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องนั้นศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ 860/2547 ลงวันที่ 27 ตุลาคม 2547 และใบอนุญาตตัดแปลงอาคาร เลขที่ 248/2548 ลงวันที่ 18 เมษายน 2548 โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ออกใบอนุญาตนั้น

### 2.2.2.3 คดีเกี่ยวกับการให้ค่าเสียหายตามจริง

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1820/2545

ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสองคนฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ) ละเว้นไม่ดำเนินการตรวจสอบควบคุมการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดเก็บเครื่องฉายรังสีโคบอลต์ - 60 ซึ่งบรรจุสารกัมมันตภาพรังสีโคบอลต์ - 60 ให้ถูกต้องปลอดภัยตามหน้าที่ที่กำหนดในกฎกระทรวงเป็นเหตุให้มีผู้นำชิ้นส่วนดังกล่าวมาขายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 9 และที่ 10 ซึ่งได้นำชิ้นส่วนดังกล่าวกลับไปยังที่พัก และได้ร่วมกับผู้ฟ้องคดีที่ 11 พยายามแยกชิ้นส่วนดังกล่าว ทำให้ได้รับสารกัมมันตภาพรังสีที่รั่วไหลออกมาจากชิ้นส่วน ดังกล่าวและเกิดอาการเจ็บป่วย ต่อมาผู้ฟ้องคดีที่ 9 ได้นำชิ้นส่วนดังกล่าวไปขายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 สามียของผู้ฟ้องคดีที่ 2 และลูกจ้างได้ตัดแยกแท่งตะกั่วที่ห่อหุ้มสารกัมมันตภาพรังสีโคบอลต์ - 60 ออกจากกันทำให้สารกัมมันตภาพรังสีแพร่ออกมาในปริมาณสูง ทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ที่ 2 ที่ 4 ที่ 7 ถึงที่ 12 เจ็บป่วยจากการได้รับสารกัมมันตภาพรังสี บิดาของผู้ฟ้องคดีที่ 3 และบุตรของผู้ฟ้องคดีที่ 5 และผู้ฟ้องคดีที่ 6 ถึงแก่ความตาย เนื่องจากได้รับรังสีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสองคนได้ยื่นคำร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีพิกเฉย ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสองคนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนพร้อมดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสองคนนับแต่วันทำละเมิดจนกว่าจะชำระเสร็จ หรือรับผิดชอบค่ารักษาพยาบาลของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ที่ 2 ที่ 4 และที่ 7 ถึงที่ 12 ที่ต้องรักษาตัวอย่างต่อเนื่องจนกว่าจะมีสุขภาพอนามัยเป็นปกติพร้อมค่าสินไหมทดแทน

ศาลปกครองชั้นต้น วินิจฉัยในกรณีค่ารักษาพยาบาลในปัจจุบัน สรุปได้ว่าศาลกำหนดให้เต็มจำนวนที่ผู้ฟ้องคดีขอแต่ไม่เกินค่าขอท้ายฟ้อง ถึงแม้ว่าค่ารักษาพยาบาลจะมากกว่าค่าขอ ท้ายฟ้อง และในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอเข้ามาในคดีศาลจึงไม่กำหนดให้ โดยอาศัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเข้ารับการรักษาพยาบาลและนำใบเสร็จรับเงินมาเป็นฐานในการกำหนดค่าเสียหาย แต่ค่ารักษาพยาบาลของผู้ฟ้องคดีบางราย ศาลได้กำหนดเกินค่าขอท้ายฟ้อง โดยผู้ฟ้องคดีรายนั้นมีคำขอเพียง 14,364 บาท เสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลขณะยื่นฟ้องเป็น

เงิน 14,364 บาท และหลังฟ้องเป็นเงิน 3,059 บาท รวมเป็นเงิน 17,423 บาท ศาลกำหนดค่ารักษาพยาบาลให้ผู้ฟ้องคดีตามความเสียหายที่แท้จริงเป็นเงิน 17,423 บาท สำหรับค่ารักษาพยาบาลในอนาคตนั้น ศาลปกครองชั้นต้น วินิจฉัยว่าเนื่องจากผู้ฟ้องคดีที่ 1 ที่ 2 ที่ 4 ที่ 7 ถึงที่ 12 จะมีโครโมโซมเสียหายหรือมีโอกาสเป็นมะเร็งหรือเจ็บป่วยอย่างอื่นหรือไม่นั้น ไม่มีหลักฐานแน่ชัดว่าจะเกิดหรือไม่อย่างไร คงเป็นเพียงการศึกษาจากการทดลองในสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมและบุคคลที่รอดชีวิตจากระเบิดปรมาณูในสงครามโลกครั้งที่ 2 เท่านั้น โดยนายแพทย์ยงยุทธ คงธนรัตน์ ก็ไม่สามารถทราบได้ และแพทย์หญิงวารุณี จินารัตน์ ซึ่งเห็นว่าเห็นควรติดตามผลเลือดและโครโมโซมไปไม่น้อยกว่า 10 ปี จึงไม่อาจทราบได้ในขณะนี้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ที่ 2 ที่ 4 ที่ 7 ถึงที่ 12 จะมีอาการเจ็บป่วยในอนาคตหรือไม่ แม้ผู้ฟ้องคดีที่ 9 ถึงที่ 11 อาจต้องได้รับการผ่าตัดอีกก็เป็นเพียงการคาดการณ์เท่านั้น เป็นการพันวิสัยที่จะรู้ได้แน่ว่าความเสียหายในส่วนนี้มีเพียงใด ประกอบกับกระทรวงสาธารณสุขได้ดำเนินการตรวจรักษาให้แก่ประชาชนที่ได้รับผล กระทบรวมทั้งผู้ฟ้องคดีดังกล่าวโดยไม่คิดค่ารักษาและมีการตั้งคณะกรรมการติดตามผล ศาลเห็นว่าการดำเนินการของกระทรวงสาธารณสุขดังกล่าว นอกจากจะเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในระดับหนึ่งแล้ว ยังเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินที่จะเฝ้าระวังติดตามผล ควบคู่ไปกับการรักษาให้แก่ผู้ฟ้องคดีดังกล่าว จึงเห็นควรไม่กำหนดค่ารักษาพยาบาลในอนาคตให้ในขณะนี้ แต่สงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาในส่วนนี้อีก ภายในระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี นับแต่วันที่มิคำพิพากษา ทั้งนี้ ตามมาตรา 444 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสองคนพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี นับแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2543 เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จ ภายในกำหนด 30 วัน และให้สงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาในส่วนค่ารักษาพยาบาลในอนาคตที่จะต้องติดตามผลการตรวจเลือด โครโมโซม ดีเอ็นเอ และบาดแผลของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ที่ 2 ที่ 4 และที่ 7 ถึงที่ 12 เพื่อกำหนดค่ารักษาพยาบาลในอนาคตอีกภายในระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี นับแต่วันที่มิคำพิพากษา คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

#### 2.2.2.4 คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองทางสาธารณสุขประโยชน์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.364/2552

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องและเพิ่มเติมคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 10040 ตำบลอ่างแก้ว (ห้วยลิงตก) อำเภอโพธิ์ทอง จังหวัดอ่างทอง ซึ่งอยู่ติดกับทางสาธารณสุขประโยชน์กว้างประมาณ 8 เมตร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ได้ปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ในที่ดินซึ่งอยู่ติดกับทางสาธารณสุขประโยชน์ดังกล่าวเพื่อให้เช่า ต่อมาผู้เช่าอาคารได้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 10 ได้ต่อเติมอาคารรुक้าทางสาธารณสุขประโยชน์ ทำให้ ผู้ฟ้องคดีและผู้พักอาศัยอยู่ใน

บริเวณดังกล่าวได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากทางสาธารณประโยชน์เคบลงจนรถยนต์แล่นผ่านไม่สะดวก ผู้ฟ้องคดีและราษฎรอื่นจึงมีหนังสือร้องเรียนต่อ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายอำเภอโพธิ์ทอง จังหวัดอ่างทอง) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (เทศบาลตำบลโพธิ์ทอง จังหวัดอ่างทอง) ให้เปิดทางสาธารณประโยชน์กว้าง 3 เมตร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ผลการสอบสวนว่าผู้เช่าอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก่อสร้างอาคารรुक้าทางสาธารณประโยชน์จริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีหนังสือลงวันที่ 31 มกราคม 2543 แจ้งให้ผู้เช่าอาคารรวม 5 ราย ทำการรื้อถอนอาคารออกจากบริเวณที่รुक้าทางสาธารณประโยชน์ ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 8 ได้ทำการรื้อถอน อาคารออกบางส่วน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 10 และผู้เช่ารายอื่นแจ้งว่าจะไม่รื้อถอนโดยอ้างว่าที่ดินพิพาท มิใช่ที่สาธารณประโยชน์ แต่เป็นที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ต่อมาเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2545 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ดำเนินการก่อสร้างถนนคอนกรีตขนาดกว้าง 3 เมตร ยาว 75 เมตร ให้เชื่อมติดถนนสายอ่างทอง-โพธิ์ทอง-แสวงหา เพราะผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ไม่ยอมรื้อถอนสิ่งก่อสร้าง ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ดำเนินการขอใช้ที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ให้ถูกต้องแต่ได้สร้างถนนทับที่ดินที่สร้างไว้เดิมทั้งที่ยังไม่ชำระ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้ 1) เพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ 4906 (ที่ถูกคือ โฉนดที่ดินเลขที่ 14906) เลขที่ดิน 872 ตำบลอ่างแก้ว (หัวขลิงต) อำเภอโพธิ์ทอง จังหวัดอ่างทอง ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 และโฉนดที่ดินเลขที่ 14787 เลขที่ดิน 855 ตำบลอ่างแก้ว (หัวขลิงต) อำเภอโพธิ์ทอง จังหวัดอ่างทอง ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ส่วนที่ออกทับทางสาธารณประโยชน์ 2) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 10 ทำการรื้อถอนอาคารส่วนที่ต่อเติมออกจากทางสาธารณประโยชน์ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ปฏิบัติหน้าที่ดูแลรักษาทางสาธารณประโยชน์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยไม่ให้บุคคลใดบุกรุกโดยเคร่งครัด

ศาลปกครองชั้นต้น วินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอ่างทอง) ออกโฉนดที่ดินเลขที่ 14787 เลขที่ดิน 855 และโฉนดที่ดินเลขที่ 4906 เลขที่ดิน 872 โดยชอบด้วยกฎหมายแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปล่อยให้ผู้มีผู้ก่อสร้างอาคารรुक้าทางสาธารณประโยชน์ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ในการดูแลทางสาธารณประโยชน์ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 11 (นายกเทศมนตรีตำบลโพธิ์ทอง) มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 50 (2) และ (9) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ประกอบข้อ 4 (2) และข้อ 5 (2) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544 เพื่อดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันทางสาธารณประโยชน์มิให้ผู้หนึ่ง ผู้ใดนำทางสาธารณประโยชน์ไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัว นอกจากนั้น ข้อ 7 (2) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 11 มีหน้าที่จัดทำทะเบียนทางสาธารณประโยชน์ไว้เป็นหลักฐานด้วยแต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่

11 ยังไม่ได้สำรวจจัดทำทะเบียนทางสาธารณสุขประโยชน์ไว้แต่อย่างใด ซึ่งทำให้ไม่สามารถทราบได้ว่าทางสาธารณสุขประโยชน์มีขอบเขตเพียงใด เมื่อมีผู้รุกร่ำทางสาธารณสุขประโยชน์ จึงไม่สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ฝ่าฝืนได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งเมื่อมีผู้ก่อสร้างอาคารรุกร่ำทางสาธารณสุขประโยชน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 11 ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 40 ถึงมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในการออกคำสั่งให้บุคคลดังกล่าวทำการรื้อถอนอาคารส่วนที่รุกร่ำทางสาธารณสุขออกไป การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 11 ปล่อยให้มิให้ผู้รุกร่ำก่อสร้างอาคารรุกร่ำล้ำรางหรือทางสาธารณสุขประโยชน์ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 11 ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 8 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 9 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 10 นาง รฐ. และนาย ส. ทำการรื้อถอนอาคารที่รุกร่ำทางสาธารณสุขประโยชน์ออกไปจากทางสาธารณสุขประโยชน์ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 11 จัดทำทะเบียนทางสาธารณสุขประโยชน์พิพาทไว้ ทั้งนี้ ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ส่วนคำขออื่นให้ยก

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 10 แต่เพียงผู้เดียว อุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจึงถึงที่สุด สำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 9 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 11 เมื่อคดีนี้เป็นการกล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 11 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี ศาลต้องมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 11 ปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณสุขประโยชน์ตามกฎหมายภายในเวลาที่ศาลกำหนด อันเป็นคำบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ฉะนั้น ศาลจึงมีอำนาจกำหนดคำบังคับสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 11 ปฏิบัติหน้าที่โดยดำเนินการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 10 และบุคคลอื่นที่ก่อสร้างอาคารรุกร่ำ ทางสาธารณสุขประโยชน์พิพาททำการรื้อถอนอาคารส่วนที่รุกร่ำออกไปตามบทกฎหมายดังกล่าว ประกอบกับศาลมิได้พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 10 รื้อถอนอาคาร แต่เป็นกรณีที่ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 11 ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ดังนั้น ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 10 ที่อ้างว่า การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 10 รื้อถอนอาคารเป็นการพิพากษาเกินคำขอนั้น ฟังไม่ขึ้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 11 ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 8 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 9 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 10 นาง รฐ. และนาย ส. ทำการรื้อถอนอาคาร ที่รุกร่ำทางสาธารณสุขประโยชน์ออกไปจากทาง

สาธารณประโยชน์ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 11 จัดทำทะเบียนทางสาธารณประโยชน์พิพาทไว้ ทั้งนี้ ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย

#### 2.2.2.5 คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

##### 1) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.334/2550

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบสืบฟ้องว่า เดิมถนนเขตมีสภาพเป็นที่ดอน เมื่อประมาณปี พ.ศ. 2511 ราษฎรในบริเวณข้างเคียงได้ร่วมกันบริจาคที่ดินเพื่อ ่อทำเป็นถนนใช้ในการสัญจรไปมาและกั้นแนวเขตระหว่างพื้นที่ตำบลเกาะเพชร อำเภอหัวไทร กับพื้นที่ตำบลขนานนาก อำเภอปากพนัง โดยขุดดินด้านข้างเพื่อถมพื้นที่ตรงกลางทำเป็นถนนกว้างประมาณ 4 เมตร ยาวประมาณ 4,000 เมตร เรียกว่า “ถนนเขต” โดยพื้นที่บริเวณที่ขุดดิน เพื่อถมเป็นถนนนั้นมีสภาพเป็นคูกว้างประมาณ 4 เมตร ยาวคู่ขนานไปกับถนนเขตทั้งสองด้านเชื่อมต่อกับคลองสาธารณะ ธรรมชาติ (คลองหัวไทร-ปากพนัง) แต่เมื่อมีการขยายถนนและราษฎรในพื้นที่เริ่มเปลี่ยนอาชีพจากทำนาทำบ่อเลี้ยงกุ้งทะเลทำให้คูน้ำฝั่งตำบลขนานนาก อำเภอปากพนัง ตื้นเขิน เหลือ ่อเพียงคูน้ำฝั่งตำบลเกาะเพชร อำเภอหัวไทร ซึ่งเรียกว่า “คลองถนนเขต” ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดี (กรมประมง) มีแผนงานก่อสร้างโครงการตามแผนแม่บทจัดระบบน้ำเค็มเพื่อการเพาะเลี้ยงกุ้งทะเลเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรในพื้นที่กลุ่มน้ำปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช จึงมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลท่าพญา อำเภอปากพนัง และตำบลเกาะเพชร ตำบลหน้าสวน อำเภอหัวไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช พ .ศ. 2543 เพื่อก่อสร้างสถานีสูบน้ำ ท่อรับน้ำทะเล และระบบชลประทานบนฝั่งตามแผนแม่บทจัดระบบน้ำเค็มเพื่อการ เพาะเลี้ยงกุ้งทะเล โครงการพัฒนาพื้นที่กลุ่มน้ำปากพนังอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โดยโครงการแห่งที่ 2 บ้านบ่อคณชี่หรือโครงการชลประทานน้ำเค็มบ้านบ่อคณชี่ อยู่ในท้องที่ตำบลเกาะเพชร อำเภอหัวไทร ด้านติดกับถนนเขต การดำเนินการตามโครงการดังกล่าวได้มีการถมคลองถนนเขตเพื่อส รางคลองส่งน้ำดี ยาวประมาณ 1,300 เมตร ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบสืบเป็นราษฎรในท้องที่ตำบลขนานนาก อำเภอปากพนัง และตำบลเกาะเพชร อำเภอหัวไทร อ้างว่าการดำเนินการก่อสร้างโครงการชลประทานน้ำเค็มบ้านบ่อคณชี่ของผู้ถูกฟ้องคดีโดยถมคลองถนนเขตเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบสืบไม่สามารถใช้ประโยชน์จากคลองถนนเขตเป็นแหล่งน้ำดีในการใช้เลี้ยงกุ้งทะเล ถ่ายเทน้ำเสีย ออกจากบ่อเลี้ยงกุ้งทะเล ทำการประมง และใช้สัญจรไปมาได้เหมือนเดิม ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบสืบจึงฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ 1. การดำเนินการของโครงการจะต้องคงสภาพคลองสาธารณะไว้เช่นเดิมทุกประการ ห้ามถมทับคลองสาธารณะโดยเด็ดขาด ถ้าโครงการจำเป็นต้องใช้พื้นที่เพิ่มก็ให้ ดำเนินการเวนคืนหรือซื้อที่ดินของราษฎรที่อยู่ในโครงการเพิ่มเติมหรือใช้ระบบฝังท่อก็สามารถ ใช้พื้นที่ที่มีอยู่ได้อย่างเพียงพอ 2. ให้โครงการ



ชลประทานน้ำเค็มบ้านบ่อคณทิจี้แจ้งข้อมูลโครงการต่อชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยละเอียด ไม่บิดเบือน และรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของราษฎร

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ถมคลองถนนเขตเพื่อสร้างคลองส่งน้ำ ดีในโครงการชลประทานน้ำเค็มบ้านบ่อคณทิจี้โดยดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. 2543 กรณีจึงเป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ความไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวสามารถแก้ไขได้ด้วยการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางปฏิบัติที่กำหนดในระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว จึงยังไม่ควรพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนคลองส่งน้ำดีในโครงการชลประทานน้ำเค็มบ้านบ่อคณทิจี้ที่พิพาทกันในคดีนี้เพื่อให้กลับคืนเป็นเขตทางขอ ถนนเขตอันเป็นถนนสาธารณประโยชน์ในทันที เนื่องจากการให้รื้อถอนคลองส่งน้ำดีที่พิพาทกันในคดีนี้ทันทีซึ่งที่ยังสามารถดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบดังกล่าวได้ จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะทั้งในแง่งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการก่อสร้างและที่จะต้องใช้ในการรื้อถอน และประโยชน์ของผู้เลี้ยงกุ้งที่ใช้ประโยชน์จากคลองส่งน้ำดีดังกล่าว ไม่คุ้มกับประโยชน์ที่จะได้รับจากการทำให้ที่ดินที่เป็นคลองส่งน้ำดีคืนสภาพเป็นเขตทางของถนนเขตอันเป็นถนนสาธารณประโยชน์ แต่สมควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวก่อน ต่อเมื่อกระทรวงมหาดไทยไม่อนุมัติจึงค่อยให้รื้อถอน ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นผู้ถูกฟ้องคดีไปดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. 2543 ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา หากไม่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยก็ให้ดำเนินการรื้อถอนคลองส่งน้ำดีในโครงการชลประทานน้ำเค็มบ้านบ่อคณทิจี้ที่พิพาทกันในคดีนี้ให้มีสภาพเป็นเขตทางของถนนเขตอันเป็นถนนสาธารณประโยชน์ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการไม่อนุมัติของกระทรวงมหาดไทย

2) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.49/2554

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กรุงเทพมหานคร) ได้อนุมัติ

งบประมาณประจำปี งบประมาณพ.ศ. 2547จากการแปรญัตติของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเขตบึงกุ่ม

จำนวนเงิน 624,000 บาท ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้อำนวยการเขตบึงกุ่ม) ทำการก่อสร้างสะพานทางเดิน ค.ส.ล. ริมคลองบางเตย บริเวณถนนนวมินทร์ถึงซอยมหาทรัพย์ จำนวน 1 แห่ง เพื่อใช้เป็นทางเดิน เชื่อมระหว่างถนนนวมินทร์กับซอยมหาทรัพย์ ก่อนที่จะทำการก่อสร้างสะพานดังกล่าว ไม่ปรากฏ ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับฟังความเห็นและสอบถามความต้องการของ ประชาชนที่อยู่บริเวณใกล้เคียง เพียงแต่กล่าวอ้างว่า นางเรวดี น้อยสุพลปรากฏจากการขอให้การของประชาชนที่พักอาศัยในซอยมหาทรัพย์ จำนวน 31 คน ได้ร้องขอผ่านสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเขตบึงกุ่ม ให้ทำการก่อสร้างสะพาน ทางเดินเชื่อมระหว่างถนนนวมินทร์กับซอยมหาทรัพย์ ซึ่งในระหว่างการก่อสร้างสะพานดังกล่าว ผู้ฟ้อง คดีและประชาชนที่พักอาศัยในหมู่บ้านสรายุรมย์ จำนวน 789 คน ได้มีหนังสือร้องเรียนต่อปลัด กรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานครเขตบึงกุ่ม และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้ยกเลิกการ ก่อสร้างสะพานแห่งนี้ เนื่องจากหากมีการเปิดใช้สะพานดังกล่าว จะทำให้ผู้ที่อยู่อาศัยในหมู่บ้าน สรายุรมย์ไม่ได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ทำให้ทัศนียภาพที่สวยงามของคลองบาง เตยถูกทำลาย รวมทั้งทำให้ค่าครองชีพเงินและเกิดน้ำท่วมเพราะไม่สามารถขุดลอกลำคลองได้ ผู้ถูกฟ้อง คดีที่ 1 จึงได้มีหนังสือลงวันที่ 9 มิถุนายน 2547 ซึ่งแจ้งให้นายปกรณ์ ภูนนท์ ซึ่งเป็นประธาน คณะกรรมการหมู่บ้านสรายุรมย์ทราบว่า ไม่อาจยกเลิกการก่อสร้างสะพานนี้ได้ เนื่องจากได้ลง นามจ้างเหมาก่อสร้างไปแล้ว และผู้รับจ้างได้ดำเนินการก่อสร้างไป แล้วร้อยละแปดสิบของเนื้องาน ทั้งหมด จึงไม่มีเหตุผลใดที่จะยกเลิก ได้ตามกฎหมาย ประกอบกับการก่อสร้างสะพานดังกล่าวมี ประชาชนร้องขอให้ทำการก่อสร้างและจะเป็นประโยชน์กับประชาชนที่พักอาศัยในอาคารมหาทรัพย์ คอนโดมิเนียมและบริเวณใกล้เคียงจำนวนมาก ทั้งได้จัดทำรั้วตาข่ายและประตูเปิดปิดเพื่อป้องกันมิ ให้นुकคลภายนอก เข้าไปภายในหมู่บ้านแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงได้ให้ผู้รับเหมาดำเนินการก่อสร้าง สะพานต่อไป จนแล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือ มีคำสั่ง ระงับการใช้สะพานและให้มีการรื้อถอนสะพานดังกล่าวออกไป

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เริ่มดำเนินการเกี่ยวกับ โครงการก่อสร้างสะพานทางเดิน ค.ส.ล. ริมคลองบางเตยผ่านบริเวณชุมชนสรายุรมย์ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการก่อสร้างสะพานทางเดินดังกล่าว โดยมีการให้ข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผล รวมทั้งจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนบริเวณ ใกล้เคียงก่อนการดำเนิน โครงการก่อสร้างสะพานดังกล่าวแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งดำเนินการ ก่อสร้างสะพานดังกล่าวจนแล้ว เสร็จโดยไม่มีการรับฟังความคิดเห็นของชาวชุมชนสรายุรมย์ที่มี ประโยชน์ได้เสียได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างสะพานดังกล่าว และเมื่อพิเคราะห์เอกสารและ ภาพถ่ายที่ส่งมาพร้อมกับคำฟ้อง คำให้การและในรายงานของพยานผู้เชี่ยวชาญแล้วเห็นว่า สภาพแวดล้อมทางกายภาพของคลองบางเตยที่ ingsongฝั่งตั้งแต่บริเวณถนนนวมินทร์ถึงซอยมหา

ทรัพย์มีความรุ่มรึ้น เจริบสงบ และมีทัศนียภาพของสองฝั่งคลองที่น่าดู เป็นพื้นที่คลองในเขตเมือง บริเวณที่มีการอยู่อาศัยอย่างหนาแน่นที่ยังมีสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติเหลืออยู่แห่งหนึ่งของ กรุงเทพมหานคร ซึ่งสมควรรักษาสภาพแวดล้อม ตามธรรมชาติอันมีคุณค่าดังกล่าวไว้ สภาพปัจจุบันภายหลังมีการก่อสร้างสะพานทางเดิน ค.ส.ล. ริมคลองบางเตยบริเวณถนนนวมินทร์ถึงซอยมหาทรัพย์ ได้ทำลายสภาพความเป็นธรรมชาติ ความรุ่มรึ้น และทัศนียภาพที่น่าดูที่มีอยู่เดิมและในอนาคตการใช้ประโยชน์จากสะพานทางเดินดังกล่าว จะนำไปสู่การทำลายความเจริญสงบของการอยู่อาศัยสองฝั่งคลองบางเตยในบริเวณดังกล่าวสภาพดังที่กล่าวมามีผลทำให้สิทธิในการดำรงชีวิตอยู่อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของชาวชุมชนสราญรมย์สูญเสียไป ซึ่งการก่อสร้างสะพานดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นจากความต้องการของ ประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องจากหลักฐานที่ว่ามีประชาชนผู้อยู่อาศัยในคอนโดมิเนียมมหาทรัพย์จำนวน 35 ราย ขอให้ก่อสร้างสะพานทางเดินพิพาทนั้น ได้มีการจัดทำขึ้นภายหลังจากเริ่มดำเนินการก่อสร้างสะพานทางเดินดังกล่าวแล้ว ประกอบกับเมื่อพิจารณาที่ตั้งของสะพานและการใช้ประโยชน์จากสะพานแล้ว แม้ว่าประชาชนที่พักอาศัยอยู่ในซอยมหาทรัพย์จะสามารถใช้เส้นทางสัญจรออกทางด้านถนนนวมินทร์เพิ่มขึ้นอีกเส้นทางหนึ่ง แต่เส้นทางดังกล่าวมีระยะห่างจากถนนนวมินทร์ ประมาณ 450 เมตร ต้องสัญจรด้วยการเดินเท้าอย่างเดียว รวมทั้งเป็นเส้นทางเปลี่ยว ไม่มีไฟฟ้าส่องสว่างในเวลากลางคืน ทำให้มีประชาชนใช้เส้นทางในการสัญจรน้อย จึงไม่เกิดความคุ้มค่าในการใช้ประโยชน์ อีกทั้งยังพบว่ามีกรณีคัดค้านจากประชาชนที่พักอาศัยอยู่ในหมู่บ้านสราญรมย์ จำนวน 789 คน เพื่อมิให้มีการก่อสร้างสะพานดังกล่าว เนื่องจากจะทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจากการเปิดใช้สะพาน ทั้งข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่ามีการสร้างรั้วตาข่ายเหล็กเพื่อป้องกันมิให้บุคคลภายนอกล่วงล้ำเข้าไปในเขตหมู่บ้านก็ไม่อาจรับฟังได้ เนื่องจากไม่มีการสร้างรั้วตาข่ายเหล็กตลอดเส้นทางที่สะพานเลียบขนานกับแนวเขตหมู่บ้าน ดังนั้น การก่อสร้างสะพานพิพาทจึงส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตอย่างปกติสุขของผู้ฟ้องคดีมากเกินสมควรเมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการก่อสร้างสะพานดังกล่าว การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นการใช้ดุลพินิจที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายเกินสมควร จึงถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีมีปัญหาต้องวินิจฉัยต่อไปว่า สมควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่พักอาศัยอยู่ในบริเวณที่มีการก่อสร้างสะพานและบริเวณใกล้เคียงหรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อเริ่มทำการก่อสร้างสะพานผู้ฟ้องคดีและประชาชนซึ่งพักอาศัยอยู่ในหมู่บ้านสราญรมย์จำนวน 789 คน ได้ร้องคัดค้านต่อปลัดกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เขตบึงกุ่ม และต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพื่อให้ยกเลิกการก่อสร้างสะพานพิพาท ซึ่งเป็นกรณีให้เห็นได้ว่าการดำเนินงานตามโครงการที่รัฐจัดให้มีขึ้นอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความ

ปลอดภัย วิธีชีวิต หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนหรือสังคมและอาจนำไปสู่ข้อโต้แย้งหลายฝ่าย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครควรสั่งให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย หน่วยงานของรัฐ และบุคคลอื่นๆ ตามนัยข้อ 7 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการจัดทำประชาพิจารณ์ในขณะนั้น จนปัจจุบันระเบียบดังกล่าวถูกยกเลิกโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงควรจัดทำประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการก่อสร้างสะพานทางเดินดังกล่าวโดยไม่จัดทำประชาพิจารณ์เป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ความไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวสามารถแก้ไขได้ด้วยการดำเนินการให้ เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 จึงยังไม่ควรพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรื้อถอนสะพานดังกล่าว เนื่องจากกรรื้อถอนทันทีที่ยังสามารถดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบดังกล่าวได้ จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะทั้งในแง่งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการก่อสร้าง และที่จะต้องใช้ในการดำเนินการรื้อถอน จึงสมควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการตามระเบียบก่อน เมื่อประชาชนที่พักอาศัยอยู่ในบริเวณที่มีการก่อสร้างสะพานและบริเวณใกล้เคียงไม่เห็นด้วยกับก่อสร้างดังกล่าว ค่อยรื้อถอนสะพานนั้นออกไป แม้ปัญหาข้อนี้จะไม่มีความฝ่ายใดยกขึ้นอุทธรณ์ แต่เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนเพราะผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งระงับการใช้สะพานและให้ มีการรื้อถอนสะพานดังกล่าวออกไป แต่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและให้ดำเนินการให้เป็นไปตามผลการรับฟังความเห็นของประชาชนอันเป็นการพิพากษาที่ไม่เป็นไปตามคำขอของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้เอง การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่พักอาศัยอยู่ในบริเวณที่มีการก่อสร้างสะพานและบริเวณใกล้เคียงตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 และตาม พ.ร.ฎ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการให้เป็นไปตามผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่วันเสร็จสิ้นการดำเนินการดังกล่าว นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยบางส่วน พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการจัดให้มี

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่พักอาศัยอยู่ในบริเวณที่มีการก่อสร้างสะพานและบริเวณใกล้เคียงตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 หากประชาชนที่พักอาศัยอยู่ในบริเวณที่มีการก่อสร้างสะพานและบริเวณใกล้เคียงไม่เห็นด้วยกับการก่อสร้างดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการรื้อถอนให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่วันที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่พักอาศัยอยู่ในบริเวณที่มีการก่อสร้างสะพานและบริเวณใกล้เคียง

### 3) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อส.8/2557

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย) ได้เริ่มดำเนินงานก่อสร้างโครงการทางพิเศษสายบางพลี - สุขสวัสดิ์ โดยได้ทำการก่อสร้างตามแนวคลองสายธนู และได้ก่อสร้างคลองสายธนูขึ้นใหม่เพื่อทดแทนคลองสายธนูเดิมโดยคลองสายธนูที่ก่อสร้างทดแทนมีลักษณะเป็นคลองคอนกรีตเสริมเหล็ก มีความกว้าง 10.40 เมตร ท้องคลองกว้าง 2 เมตร ลึก 2 เมตร ความยาว 180 เมตร พร้อมทั้งได้ก่อสร้างรางระบายน้ำฝั่งพิพิธภักข์ข้างเอราวัณเพื่อรองรับน้ำจากทางพิเศษสายบางพลี - สุขสวัสดิ์ ถนนสุขุมวิท ชุมชนวัดไตรสามัคคีและบริเวณใกล้เคียง เพื่อระบายน้ำลงสู่คลองหัวสะพานและออกสู่อ่างเก็บน้ำเจ้าพระยาได้อีกทางหนึ่ง นอกจากนี้ได้ก่อสร้างท่อลอดใต้ถนนสุขุมวิท โดยก่อสร้างเป็นท่อคอนกรีตแบบเหลี่ยมขนาด 1.20 x 1.20 เมตร วางคู่กันจำนวน 2 ท่อ ทดแทนท่อลอดเดิมซึ่งเป็นที่ระบายน้ำแบบกลม ท่อลอดดังกล่าวเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างคลองสายธนูใหม่กับรางระบายน้ำฝั่งพิพิธภักข์ข้างเอราวัณและยังได้มีการออกแบบระบบระบายน้ำใหม่ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (ผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย และการทางพิเศษแห่งประเทศไทย) ยังไม่ได้มีการดำเนินการก่อสร้างตามแบบดังกล่าว ทำให้เมื่อมีฝนตกหรือมีปริมาณน้ำมากในคลองสายธนูใหม่ที่สร้างทดแทนคลองสายธนูเดิม หรือมีน้ำทะเลหนุนน้ำในคลองสายธนูดังกล่าวไม่สามารถระบายน้ำเพื่อลงสู่อ่างเก็บน้ำเจ้าพระยาได้ตามปกติ เป็นเหตุให้น้ำท่วมขังและมีสภาพน้ำขุ่น สีคล้ำ เน่า ส่งกลิ่นเหม็น เป็นแหล่งเพาะยุง และพาหะเชื้อโรคต่างๆ ในบริเวณชุมชนวัดไตรสามัคคีที่ผู้ฟ้องคดีและประชาชนที่มีบ้านเรือนและพักอาศัยอยู่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหาย โดยการขุดลอกคลองสายธนูให้อยู่ในสภาพเดิม ความกว้าง 2 เมตร ความยาว 170 เมตร และลึกเท่ากับความลึกของคลองสายธนูส่วนที่ไม่ถมจนสามารถใช้เป็นทางระบายน้ำได้ตามปกติตามธรรมชาติ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อคลองสายธนูเป็นคลองที่ผู้ฟ้องคดีและประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนวัดไตรสามัคคี ในเขตเทศบาลตำบลลำโรงเหนือ อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ ใช้ระบายน้ำจากชุมชนวัดไตรสามัคคี ผ่านถนนสุขุมวิท ถนน

รางรถไฟสายเก่า เพื่อระบายน้ำสู่แม่น้ำเจ้าพระยา คลองสายชุนจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินใช้  
 เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวล  
 กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อยู่ในความดูแลรักษาของเทศบาลตำบลลำโรงเหนือตามมาตรา 50 แห่ง  
 พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 ประกอบมาตรา 16 แห่ง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย  
 อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การมี พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะ  
 เวนคืนฯ ดังกล่าวมิได้มีผลเป็นการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่อย่างใด การ  
 เปลี่ยนแปลงสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพล เมืองใช้ร่วมกันต้องเป็นไปตามมาตรา 8  
 วรรคสอง (1) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่เข้าดำเนินการถม  
 คลองสายชุนและรื้อระบบระบายน้ำ เพื่อสร้างฐานราก (ตอม่อ) เสา และคานถนนในคลองสายชุนที่  
 ประชาชนยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่และยังไม่มีกรถอนสภาพการใช้ประโยชน์ ถือว่าเป็นการ  
 กระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีอำนาจตามกฎหมายในการก่อสร้างทางพิเศษ  
 สายบางพลี – สุขสวัสดิ์ ย่อมคาดหมายได้ว่าการถมคลองสายชุนและรื้อระบบระบายน้ำดังกล่าว เมื่อ  
 ฝนตกหนักจะทำให้เกิดน้ำท่วมขัง เนื่องจากไม่มีระบบระบายน้ำ ทำให้ผู้ฟ้องคดีและประชาชนที่อยู่  
 อาศัยในชุมชนวัดไตรสามัคคีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากน้ำท่วมขังและไม่สามารถระบายน้ำ  
 ออกสู่แม่น้ำเจ้าพระยาได้ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำโดยปราศจากความ  
 ระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้  
 ถูกฟ้องคดีอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ พฤติการณ์ดังกล่าวถือได้  
 ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีกระทำโดยประมาทเลินเล่อทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความ  
 เดือดร้อนเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง  
 และพาณิชย์ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เดิมก่อนมีโครงการก่อสร้างทางพิเศษดังกล่าวนั้นการระบาย  
 น้ำจากชุมชนวัดไตรสามัคคีและบริเวณใกล้เคียงที่อยู่สองฝั่งคลองสายชุน (เดิม) ได้อาศัยคลองสาย  
 ชุนและระบบระบายน้ำในคลองดังกล่าว ประกอบด้วยเครื่องสูบน้ำ 3 ตัวและบ่อพักขนาด ขนาด  
 6.50 x 10.50 x 3 เมตร โดยเฉพาะในกรณีที่มีฝนตกหนักและเกิดน้ำท่วมขังบริเวณถนนสุขุมวิทและ  
 ซอยชุมชนวัดไตรสามัคคี แต่เมื่อมีการก่อสร้างทางขึ้นลงทางพิเศษดังกล่าวบริเวณจุดตัดถนน  
 สุขุมวิทนอกจากจะทำ การถมคลองสายชุนแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังทำการรื้อระบบระบายน้ำ  
 ข้างต้นด้วย แม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ออกแบบระบบระบายน้ำใหม่ทดแทนระบบระบายน้ำเดิม แต่  
 ปัจจุบันก็ยังมิได้ดำเนินการก่อสร้างแต่อย่างใด จึงรับฟังได้ว่าเมื่อเกิดฝนตกหนักจะทำให้เกิดปัญหา  
 น้ำท่วมขังบริเวณถนนสุขุมวิทและชุมชนวัดไตรสามัคคีเนื่องจากไม่มีระบบระบายน้ำอันทำให้ผู้  
 ฟ้องคดียังคงได้รับความเดือดร้อนเสียหายอยู่ จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังดำเนินการแก้ไขเยียวยา  
 ความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดียังไม่ครบถ้วน ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องรับผิดชอบแก้ไขปัญห

ความเดือดร้อนให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยการก่อสร้างระบบระบายน้ำเดิม ทั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ต้องเร่งดำเนินการก่อสร้างระบบระบายน้ำใหม่ตามรูปแบบที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ออกแบบไว้ ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ว่า ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก่อสร้างระบบระบายน้ำเป็นการพิพากษาเกินจากที่ปรากฏในคำฟ้องหรือไม่นั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทำการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายโดยการขุดลอกคลองสายธนูให้อยู่ในสภาพเดิม มีความกว้าง 2 เมตร ความยาวประมาณ 170 เมตร และลึกเท่ากับความลึกของคลองสายธนูส่วนที่ไม่ได้ถมจนสามารถใช้เป็นทางระบายน้ำได้ตามปกติ และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ยอมรับในคำอุทธรณ์ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ดำเนินการก่อสร้างแนวคลองสายธนูใหม่ เพื่อทดแทนคลองสายธนูเดิมภายหลังจากการที่มีการปรับถมคลองสายธนูและรื้อระบบระบายน้ำเดิมออกเพื่อก่อสร้างทางพิเศษแล้ว เห็นว่า ความเดือดร้อนเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างเกิดขึ้นจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรื้อระบบระบายน้ำและทำการถมคลองสายธนู และได้ดำเนินการก่อสร้างแนวคลองสายธนูใหม่โดยยังไม่ได้สร้างระบบระบายน้ำทดแทนระบบระบายน้ำเดิม การที่ศาลปกครองจะกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการก่อสร้างระบบระบายน้ำทดแทนระบบระบายน้ำเดิมจึงเป็นการเยียวยาความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับตามที่ได้กล่าวมาในคำฟ้อง และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า คดีนี้ความเดือดร้อนเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเกิดจากการ กระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ศาลปกครองจึงมีอำนาจกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการก่อสร้างระบบระบายน้ำทดแทนระบบระบายน้ำเดิมที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รื้อถอนออกไปได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ อุทธรณ์ข้อนี้ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองฟังไม่ขึ้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการก่อสร้างระบบระบายน้ำทดแทนระบบระบายน้ำเดิมที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รื้อถอนออกไป เพื่อให้การระบายน้ำจากชุมชนวัดไตรสามัคคีและบริเวณใกล้เคียงเป็นปกติดังเดิม ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด นั้นศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล ส่วนที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ส่งมอบคลองสายธนูที่ขุดขึ้นใหม่ให้แก่เทศบาลตำบลสำโรงเหนือ นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ต้องส่งมอบคลองสายธนูที่ขุดขึ้นใหม่ให้แก่เทศบาลตำบลสำโรงเหนือ นอกจากนี้แก้ไขให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

#### 4) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ ฟ.35/2550

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเป็นผู้ได้รับความ

เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรืออาจจะเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 3 (คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ตามลำดับ)

ดำเนินการเปลี่ยนสภาพ(แปลงสภาพ) ปตท. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการพลังงาน ไปเป็นผู้ถือครองคดีที่ 4 (บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)) โดยใช้อำนาจของผู้ถือครองคดีที่ 1 ในฐานะคณะรัฐมนตรี ตราพระราชกฤษฎีกาจำนวนสองฉบับ คือ พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจสิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเห็นว่า การตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าว กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ ประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า การเปลี่ยนสภาพ ปตท. โดยการเปลี่ยนทุนของ ปตท. เป็นหุ้นของผู้ถือครองคดีที่ 4 รวมทั้งการตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับ ตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 นอกจากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพย์สินอันมีมูลค่าสูงของประเทศ และเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของชาติแล้วยังเกี่ยวข้องกับการ โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และการมีอำนาจมหาชนของรัฐเหนือสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลทั่วไปซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ การกระทำตามคำฟ้องจึงมีผลกระทบต่อทรัพย์สินของรัฐและทรัพย์สินของประชาชนในวงกว้าง การฟ้องคดีนี้จึงถือได้ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับสาธารณประโยชน์ หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า การเปลี่ยนสภาพ ปตท. และการตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับมีการกระทำที่ขัดกฎหมายอันมีสภาพร้ายแรงจนถึงได้ว่าไม่มีผลทางกฎหมาย หรือมีการ โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินรวมทั้งอำนาจมหาชนของรัฐไปให้ผู้ถือครองคดีที่ 4 โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลย่อมมีอำนาจเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ รวมทั้งมีอำนาจกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ตามความเป็นธรรมแก่กรณี ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การยื่นฟ้องคดีนี้จึงถือได้ว่าเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะที่จะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การที่ พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 มีเนื้อหาไม่ชอบด้วยกฎหมายบางส่วน รวมทั้งมีการโอนทรัพย์สินที่เป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินและสิทธิทั้งหลายที่ได้มาจากการใช้อำนาจมหาชนของรัฐไปให้ผู้ถือครองคดีที่ 4 อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งต้องเพิกถอนเพื่อให้มีการแก้ไขการกระทำและบทบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และเป็นไปโดย



ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประโยชน์แห่งรัฐในด้านกิจการพลังงาน และประโยชน์ในการบริหารจัดการบริษัทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งเป็นธรรมต่อผู้ถือหุ้นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 และเอกชนที่ประกอบกิจการปิโตรเลียม แต่เมื่อปรากฏว่า การเปลี่ยนสภาพ ปตท. ไปเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ได้ดำเนินการจนล่วงเลยขั้นตอนการออกพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ มีการจดทะเบียนจัดตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 เป็นบริษัทมหาชนจำกัด จนกระทั่งมีการนำหุ้นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 เข้าจดทะเบียนและซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 6 ธันวาคม 2544 เวลาล่วงเลยไปถึง 5 ปี มีการซื้อขายเปลี่ยนมือ ผู้ลงทุนในหุ้นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 จำนวนมาก มีการก่อกวนตีพิมพ์ตามกฎหมายระหว่าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 กับบุคคลภายนอก อีกทั้งปรากฏว่า ณ วันที่ 11 กรกฎาคม 2550 หุ้นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย มีมูลค่าหลักทรัพย์ตามราคาตลาดประมาณ 8.4 แสนล้านบาท ซึ่งมีมูลค่าสูงเป็นอันดับหนึ่ง หากมีการเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทรัพย์สินและสิทธิทั้งหลายที่ได้มาจากการใช้อำนาจมหาชนของรัฐ กลับไปเป็นของ ปตท. ดังเดิม แต่การเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ย่อมเป็นที่ คาดหมายได้ว่า อาจก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างทั้งต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ โดยเฉพาะ ความมั่นคงด้านพลังงาน ทั้งยังอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อตลาดทุนรวมถึงตลาดเงิน และบุคคลภายนอกที่มีนิติสัมพันธ์กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 นอกจากนั้น อาจก่อให้เกิดปัญหา หาในการบังคับใช้กฎหมายตามมาอีกนานัปการด้วย เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นดังกล่าว ประกอบกับ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองฝ่ายพยายามแก้ไขปัญหา รวมทั้งฝ่ายนิติบัญญัติโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติดำเนินการตราพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ซึ่งประกาศ ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2550 และมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้วตั้งแต่วันที่ 11 ธันวาคม 2550 ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ บัญญัติให้มีคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานรวมทั้งกิจการก๊าซธรรมชาติด้วย และการออกใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงาน ทั้งเป็นผู้มีอำนาจให้ความเห็นชอบ การวางระบบโครงข่ายพลังงาน โดยในบทบัญญัติมาตรา 104 มาตรา 105 และมาตรา 106 ได้บัญญัติสาระสำคัญเกี่ยวกับการใช้อสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ในกิจการพลังงาน และการใช้อำนาจมหาชนของรัฐของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานไว้ว่า กรณีที่มีความจำเป็นที่ผู้รับใบอนุญาต ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ จะต้องใช้อสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืน และให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่

ได้มาจากการเวนคืนตกเป็นของแผ่นดิน โดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานมีหน้าที่ปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเมื่อมีคณะกรรมการ กำกับกิจการพลังงานตามพระราชบัญญัติแล้ว การใช้อำนาจมหาชนของรัฐเกี่ยวกับ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งการใช้อำนาจมหาชนของรัฐในการใช้ที่ดินของเอกชนเพื่อประโยชน์ในการประกอบกิจการพลังงานรวมทั้งก๊าซธรรมชาติ ก็จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานและสำนักงานคณะกรรมการกำกับ กิจการพลังงาน ตามที่พระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติไว้ นอกจากนี้ ในบทเฉพาะกาล มีบทบัญญัติเกี่ยวกับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ตามมาตรา 146 โดยบัญญัติให้นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้บริษัท ปตท . จำกัด (มหาชน) ประกอบกิจการพลังงานได้ต่อไปจนกว่าจะได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ และในระหว่างการประกอบกิจการพลังงานดังกล่าว บริษัท ปตท . จำกัด (มหาชน) ต้องปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท . จำกัด (มหาชน) แล้วแต่กรณี และมาตรา 149 บัญญัติว่า เพื่อให้การประกอบกิจการพลังงานของ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) สามารถดำเนินงานได้ต่อไปตามมาตรา 146 มิให้นำมาตรา 26 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ .ศ. 2542 มาใช้บังคับกับบริษัท ปตท . จำกัด (มหาชน) จนกว่าบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จะได้รับใบอนุญาต ตามพระราชบัญญัตินี้ และในช่วงเวลาดังกล่าวให้พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท . จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท . จำกัด (มหาชน) (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 มีผลใช้บังคับต่อไป จึงถือได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 146 และมาตรา 149 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติให้คณะกรรมการกำกับการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ตามพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว เป็นผู้ใช้อำนาจมหาชนของรัฐแทนคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เป็นการชั่วคราวแล้ว อีกทั้งคำฟ้องในประเด็นการโอนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เนื้อที่ประมาณ 32 ไร่ ทรัพย์สินและสิทธิการใช้ที่ดินในระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อรวมทั้งอำนาจและสิทธิในส่วนที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐที่โอนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ซึ่งเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีผลโดยตรงต่อความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ของบทบัญญัติในมาตรา 4 วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท . จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 ดังที่วินิจฉัยไว้ข้างต้น และต่อมา ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว โดยพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท . จำกัด (มหาชน) (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 จึงเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ที่จะต้องกระทำการแก้ไขการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นว่านั้น ให้ชอบด้วยกฎหมาย และในกรณีเช่นนี้ ศาลมีอำนาจ

กำหนดคำบังคับสั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไป ตามกฎหมาย รวมทั้งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนได้ และจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น เมื่อพิเคราะห์ถึงเหตุแห่งการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการเพิกถอนพระราชกฤษฎีกา และบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 รวมทั้งวิธีการแก้ไขความไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย จึงเห็นว่าไม่จำเป็นต้องเพิกถอนบทบัญญัติในมาตรา 4 วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 อีกทั้งเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นว่านั้น ก็มีได้ มีความร้ายแรงถึงขนาด ที่จะเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 ตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ร่วมกันกระทำการแบ่งแยกทรัพย์สินในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่ใช้ เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ สิทธิการใช้ที่ดินเพื่อวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ รวมทั้งแยกอำนาจและสิทธิในส่วนที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐออกจากอำนาจและสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ดังที่ได้วินิจฉัยไว้ข้างต้น เพื่อให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และตามคำพิพากษาต่อไป พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ร่วมกันกระทำการแบ่งแยกทรัพย์สิน ในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สิทธิการใช้ที่ดินเพื่อวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ รวมทั้งแยกอำนาจและสิทธิในส่วนที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐออกจากอำนาจและสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ทั้งนี้ ให้เสร็จสิ้นก่อนการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ส่วนคำขอตามคำฟ้อง ของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า ที่ขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชกฤษฎีกา กำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 นั้น ให้ยก

#### 5) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.21/2555

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นเจ้าของที่ดินบริเวณหาดทรายทอง ตำบลห้วยโป่ง อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (อธิบดีกรมเจ้าท่า (อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เดิม )) ออกใบอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 2 (การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ) ดำเนินการถมทะเลตามโครงการก่อสร้างท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะที่ 2 และระยะที่ 3 เป็นเหตุให้ที่ดินบริเวณหาด

ทนายทงถูกน้ำทะเลกัดเซาะพังทลาย และทำเรือดังกล่าวบังคับทัศนียภาพบริเวณหน้าที่คิดติ  
ชายทะเลของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ ทำให้เสียโอกาสที่จะใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ จึงฟ้องคดีขอให้ศาล  
เพิกถอนใบอนุญาตเลขที่ 32/2545 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2545 ที่ให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำโดยการ  
ถมทะเล โครงการทำเรือมาบตาพุด ระยะที่ 2 และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติตามคำสั่งของ  
นายกรัฐมนตรีที่ สั่งการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 108/2542 ที่ให้ระงับ  
การถมดินตามโครงการดังกล่าวไว้ก่อน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาต  
เลขที่ ๓๒/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กระทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำด้วยการถม  
ทะเลโครงการก่อสร้างท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะที่ ๒ ที่หลังจากที่มีการดำเนินการเสร็จสิ้นก่อนการ  
ออกใบอนุญาต จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมาตรา 72 วรรคสอง แห่ง  
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ ศาลมีอำนาจ  
กำหนดว่า จะให้มีคำสั่งโดยสั่งให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าจะให้มีผลย้อนหลัง  
หรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใด ขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้  
ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณีในคดีนี้ปรากฏว่า การออกใบอนุญาตโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย  
ได้กระทำมาเป็น เวลานานแล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้ดำเนินการตามใบอนุญาตนั้นจนเสร็จสิ้นแล้ว  
หากศาลมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวก็จะมีผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต้องดำเนินการ เพื่อให้  
กลับคืนสู่สภาพเดิมรวมถึงการรื้อถอนสิ่งล่วงล้ำลำน้ำทั้งหมด ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่  
ตามมาจากการรื้อถอน และระบบการลพิษที่ดำเนินการมาโดยต่อเนื่องตลอดมา รวมถึงจะก่อให้เกิด  
ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ดังนั้น แม้ว่าท่าเทียบเรืออันเป็นสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่เป็นปัญหาในคดีนี้ จะมี  
ลักษณะที่อาจอนุญาตได้ตามข้อยกเว้น ในข้อ 5 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ออกตาม  
ความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านไทย พระพุทธศักราช 2456 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อาจ  
พิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีนี้ ในกรณีนี้ได้ก็ตาม แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ใช้อำนาจ  
ออกใบอนุญาตตามมาตรา 118 ทวิ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านไทย พระ  
พุทธศักราช 2456 แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงต้องชำระค่าปรับตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กำหนดตามอัตรา  
ในมาตรา 118 และโดยที่ เงื่อนไขที่กำหนดท้ายใบอนุญาต ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ไม่อาจยกเว้นหรือ  
ปฏิบัติเป็นอย่างอื่นได้ โดยเฉพาะกรณีการปฏิบัติตามมาตรการลดผลกระทบและมาตรการติดตาม  
ตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เสนอมาในรายงาน โดยเคร่งครัด กรณีการรายงานผลการตรวจสอบ  
คุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่างๆ ให้กรมเจ้าท่าและสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรณีที่  
หากเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเร็ว กรณีที่เกิดการ  
ร้องเรียนด้านทรัพยากรสัตว์น้ำและอื่นๆ และได้รับการพิสูจน์ว่าเป็นจริง เจ้าของโครงการจะต้อง

ชดใช้ค่าเสียหายทั้งหมด และในกรณีเกิดความเสียหายจากการถมทะเล เช่น การกัดเซาะพังทลายของชายหาดหรือความเสียหายอื่นๆ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะต้องดำเนินการแก้ไขทันที ตลอดจนปฏิบัติตามข้อแนะนำของกรมเจ้าท่าและสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัด และหากกระทำเพื่อป้องกันความเสียหายร้ายแรง ที่เกิดขึ้นตามมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบและชดใช้ค่าใช้จ่ายและค่าเสียหายนั้นโดยกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตรวจสอบและพิจารณาป้องกันหรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการถมทะเลตามโครงการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว และสมควรกำหนดเป็นเงื่อนไขโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่มีคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ชำระค่าปรับกรณีนี้ให้ครบถ้วนถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดภายใน 90 วัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษา หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ยังปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ยินยอมชำระค่าปรับ ก็ให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวตั้งแต่วันที่ถัดจากวันที่ครบกำหนด 90 วัน ที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ใบอนุญาตเลขที่ 32/2545 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2545 เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย ส่วนคำขอที่ขอ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่สั่งการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 108/2542 ที่ให้ระงับการถมดินตามโครงการดังกล่าวไว้ก่อน ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2545 นั้น เป็นเวลาภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ออกใบอนุญาตเลขที่ 32/2545 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2545 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กระทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ โดยการถมทะเลตามโครงการฯ ระยะที่ 2 แล้ว ดังนั้น ณ เวลาดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่มีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการสั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 หยุดการถมทะเล ที่ศาลปกครองจะมีอำนาจ ออกคำสั่งบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปฏิบัติหน้าที่นั้นอีกต่อไป เหตุแห่งการฟ้องคดีข้อหานี้จึงหมดสิ้นไปแล้วก่อนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะนำคดีมาฟ้อง

ศาลปกครองสูงสุดมี คำพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในส่วนที่ให้ยกฟ้องคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้เพิกถอนใบอนุญาตเลขที่ 32/2545 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2545 ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กระทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำโดยการถมทะเลโครงการท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะที่ 2 เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ชำระค่าปรับให้ถูกต้องตามมาตรา 118 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ปฏิบัติตามภายในระยะเวลา ดังกล่าวให้เพิกถอนใบอนุญาตเลขที่ 32/2545 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2545 โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ถัดจากวันที่ครบกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา และมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาในคดีนี้ว่า เมื่อการ

ก่อสร้างตามโครงการนี้เป็นโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในวงกว้าง และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด แนบท้ายใบอนุญาต ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงสมควรเร่งรัดติดตามตรวจสอบว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตแล้วหรือไม่ โดยเฉพาะในเรื่องการกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต้องปฏิบัติตามมาตรการลดผลกระทบและติดตามตรวจสอบผลกระทบ สิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงมาตรการการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งและมาตรการติดตามตรวจสภาพเปลี่ยนแปลงชายฝั่ง โดยจัดทำแนวป้องกันการพังทลายของชายฝั่งและดูแลปรับปรุง ซ่อมแซมให้มีความมั่นคงแข็งแรง ปรับสภาพพื้นที่ด้านหลังและป้องกันเขื่อนหินเรียงสองฝั่งถนนติดชายหาดที่เสียหายจากการกัดเซาะจากการถมทะเลตามโครงการให้มีระดับพื้นที่ใกล้เคียงกับระดับพื้นที่เดิม ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวก็เป็นเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อาจพิจารณาเพิกถอนใบ อนุญาต หรือดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ นอกจากนี้ก็ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

### 3. แนวคำวินิจฉัยของศาลประเทศฝรั่งเศส

#### 3.1 กรณีที่ศาลพิพากษาเกินคำขอ

การที่ศาลมีคำสั่งในเรื่องที่คู่ความมิได้ขอ เช่น ศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง<sup>62</sup> หรือให้มีการชดใช้เงิน โดยที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ขอ การที่ศาลกำหนดค่าเสียหายในคดีโดยที่ผู้ฟ้องคดีมิได้กำหนดจำนวนค่าเสียหายไว้ในคำฟ้องหรือกำหนดให้มีจำนวนสูงกว่าที่ผู้ฟ้องคดีขอ หรือในคดีอุทธรณ์โดยผู้อุทธรณ์ซึ่งเป็นลูกหนี้ร่วมเพียงบางคนมีคำ ขอให้ลดจำนวนหนี้ที่ต้องชำระ แต่ศาลมีคำพิพากษาให้ลดจำนวนหนี้ที่ต้องชำระสำหรับลูกหนี้อื่นที่มีได้อุทธรณ์ด้วย หรือกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนเฉพาะข้อกำหนดบางส่วนของคำสั่งทางปกครอง แม้ว่าในระหว่างการพิจารณาคดีจะปรากฏต่อศาลว่ามีเหตุที่จะทำให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั้งฉบับได้ (เช่น เหตุที่ผู้ออกคำสั่งไม่มีอำนาจ) หากเป็นกรณีที่ข้อกำหนดนั้นสามารถแยกออกจากคำสั่งได้ ศาลก็ได้แต่เพียงเพิกถอนข้อกำหนดบางข้อตามที่ผู้ฟ้องคดีขอเท่านั้น<sup>63</sup> มิได้เพิกถอนคำสั่งทั้งฉบับ

<sup>62</sup> คำพิพากษาฎีกาแห่งรัฐ ในคดี Mathieu ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1950, อ้างถึงใน เอกบุณญ วงศ์ สวัสดิ์กุล และบรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2549) “รายงานการวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ เสนอ สำนักงานศาลปกครอง” หน้า 198.

<sup>63</sup> คำพิพากษาฎีกาแห่งรัฐ ในคดี Angeras ลงวันที่ 6 มกราคม 1954, อ้างถึงในเอกบุณญ วงศ์สวัสดิ์กุล และบรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ เรื่องเดียวกัน หน้า 198.

แต่หากข้อกำหนดนั้นไม่สามารถแยกออกจากคำสั่งทางปกครองหรือกฎได้ ศาลจะต้องมีคำสั่งไม่รับคำขอให้เพิกถอนข้อกำหนดบางส่วนไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นกรณีที่ศาลไม่อาจสั่งให้ได้ เพราะศาลจะต้องเพิกถอนคำสั่งหรือกฎนั้นทั้งฉบับ ซึ่งจะเป็นการพิพากษาเกินคำขอ<sup>64</sup> เป็นต้น

ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสได้วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานว่า กรณีดังต่อไปนี้ ถือว่าเป็นการพิพากษาเกินคำฟ้องหรือเกินคำขอ (ultra pétita) ดังต่อไปนี้<sup>65</sup>

(ก) ศาลพิพากษาและออกคำบังคับในสิ่งที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นฟ้องมาหรือมีคำขอมาร หรือศาลพิพากษาและออกคำ บังคับนอกเหนือไปจากที่ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องมาหรือมีคำ ขอมาร เช่น ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าเสียหาย แต่ศาลพิพากษาให้เพิกถอนสัญญา หรือศาลกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้สูงกว่าจำนวนที่ผู้ฟ้องคดีขอมาร หรือในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำ วินิจฉัยพิพาทบางส่วนแต่ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำวินิจฉัยพิพาททั้งหมด เป็นต้น

(ข) ศาลพิพากษาคดีโดยใช้ข้อหาที่แตกต่างไปจากข้อหาที่ผู้ฟ้องคดีอ้างมาในคำฟ้อง เช่น ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนโดยอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยอุบัติเหตุในการทำงาน แต่ศาลพิพากษาคดีให้ผู้ฟ้องคดีได้รับค่าสินไหมทดแทนโดยอ้างบทบัญญัติของกฎหมายว่า ด้วยการใช้ความเสียหายอันเกิดจากสงครามหรือในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายตามสัญญา แต่ศาลพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีได้รับค่าเสียหายโดยอ้างทฤษฎีเหตุที่มีอาจคาดหมายได้ (la théorie de l'imprévision) ซึ่งมีได้เกิดจากการกระทำ ของคู่สัญญาฝ่ายที่ถูกฟ้องคดี

(ค) ศาลมีหน้าที่ต้องวินิจฉัยประเด็นตามที่ผู้ฟ้องคดีหยิบยกขึ้นมาเป็นเหตุผลสนับสนุน คำฟ้องของตน โดยที่ศาลไม่อาจหยิบยกประเด็นที่ผู้ฟ้องคดี มิได้หยิบยกขึ้นมาเป็นเหตุผลสนับสนุน คำฟ้องของตนได้ เว้นแต่เป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย

### 3.2 กรณีที่เป็นข้อยกเว้นหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ

ศาลของประเทศฝรั่งเศสมีอำนาจพิพากษาเกี่ยวกับปัญหาที่คู่ความไม่ได้ขอให้ศาลวินิจฉัยได้ อาจแยกพิจารณาได้ 2 กรณี คือ

<sup>64</sup> คำพิพากษาฎีกาแห่งรัฐ ในคดี Soc. Pavita ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 1975, อ้างถึงใน เอกนุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และบรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ เรื่องเดียวกัน หน้า 198.

<sup>65</sup> ชาลูนซ์ แสงวงศ์ศักดิ์ “ข้อพิจารณาทางวิชาการเกี่ยวกับหลักกฎหมายที่ว่า ศาลไม่อาจพิพากษาเกินคำฟ้องได้และข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส” หน้า 2

กรณีที่ 1 ซ้อยกเว้นทางคดีแพ่ง<sup>66</sup> เช่น

- กรณีที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือการประหยัดค่าใช้จ่ายไม่ต้องมาฟ้องเป็นคดีใหม่ เช่น <sup>67</sup> การฟ้องหย่าอ้างเหตุความผิดของคู่สมรสอีกฝ่ายหนึ่ง ศาลพิพากษาให้หย่าอันเนื่องจากความผิดของทั้งสองฝ่ายได้ แม้คู่สมรสอีกฝ่ายจะไม่ได้ต่อสู้ไว้เลยก็ตาม และสามารถพิจารณาเรื่องค่าอุปการะเลี้ยงดูได้

- กรณีที่กฎหมายมีความประสงค์มุ่งคุ้มครองผลประโยชน์ของคู่ความที่อาจจะไม่ทราบสิทธิของตน<sup>68</sup> เช่น เมื่อศาลพิพากษาให้จำเลยชำระค่าเสียหายให้แก่โจทก์ ศาลอาจพิพากษาให้จำเลยชำระเงินสำหรับค่าเสียหายที่เกิดจากความล่าช้าในการชำระหนี้ได้ด้วย

- ศาลมีอำนาจแปลคำคู่ความเพื่อกำหนดประเด็นปัญหาที่แท้จริงหรือสามารถเลือกมีคำวินิจฉัยในคำขอบางอย่างซึ่งอาจถือได้ว่ามีจุดประสงค์หรือเป้าหมายสุดท้ายอย่างเดียวกับคำขอเดิม เช่น คำขอให้ชดเชยค่าเสียหายด้วยวิธีการต่างๆ โดยมี จุดประสงค์อย่างเดียวกัน คือทำให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นได้รับการแก้ไข กรณีนี้ศาลอาจเลือกวิธีที่เห็นว่าเหมาะสมที่สุด เช่น ให้ชดเชยค่าเสียหายด้วยสิ่งของ เงินก้อนเดียว หรือชำระเป็นงวด<sup>69</sup>

กรณีที่ 2 ซ้อยกเว้นทางคดีปกครอง

1) ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย

(1) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดี

คู่กรณีสามารถยกเงื่อนไขในการฟ้องคดีว่า เป็นเรื่องที่ศาลไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล และศาลสามารถยกปัญหาดังกล่าวพิจารณาเองได้อีกด้วย <sup>70</sup> (คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 1965 คดี VveMelard คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ

<sup>66</sup> เบญญาภา ไชยคำมี เรื่องเดิม หน้า 10 - 11

<sup>67</sup> วรณชัย บุญบำรุง “ระบบศาลและหลักทั่วไป ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี” เล่าโครงการบรรยาย วิชาวิธีพิจารณาคดีความแพ่งชั้นสูง

<sup>68</sup> วรณชัย บุญบำรุง เรื่องเดิม

<sup>69</sup> วรณชัย บุญบำรุง เรื่องเดิม

<sup>70</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2549) วิเคราะห์คำพิพากษาคดีปกครองของ



ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 1949 คดี Marquis คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 9 มีนาคม 1973 คดี  
Ministre de l' economie et des finances)

## (2) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจศาล

ปัญหาเรื่องอำนาจศาลของศาลปกครองเป็นปัญหาว่าด้วยความสงบเรียบร้อย  
และศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งคู่กรณียกขึ้นอ้าง ได้ตลอดระยะเวลาของกระบวนการพิจารณาคดี  
และเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องยกปัญหาเรื่องอำนาจของศาลขึ้นอ้างเอง เช่น กรณีที่นิติบุคคล  
มหาชนขอให้มีการตั้งอนุญาโตตุลาการเพื่อวินิจฉัยปัญหาข้อพิพาทได้ในบางเรื่องเท่านั้น ดังนั้น  
ศาลปกครองมีหน้าที่ต้องยกปัญหาเรื่องการตั้งอนุญาโตตุลาการของนิติบุคคลมหาชนเพื่อวินิจฉัยข้อ  
พิพาทขึ้นอ้างเอง เพราะการกำหนดให้อนุญาโตตุลาการใช้อำนาจของศาลปกครองเป็นปัญหาว่า  
ด้วยความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน<sup>71</sup>

## (3) การมีผลบังคับใช้ของกฎหมาย

ในคดี Lestang สภาแห่งรัฐยกคำฟ้องของผู้ฟ้อง คดีที่ได้แย้งว่ารัฐกฤษฎีกา  
กำหนดจำนวนเงินช่วยเหลือน้อยเกินไป โดยสภาแห่งรัฐยกเหตุเรื่องการไม่มีผลบังคับใช้ของ  
รัฐกฤษฎีกากับผู้ฟ้องคดีขึ้นพิจารณาเอง แม้คู่กรณีไม่ยกขึ้นอ้าง<sup>72</sup>

## (4) ปราศจากอำนาจเชิงปฏิเสธ

ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาล โดยโต้แย้งรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงแรงงาน  
ที่ปฏิเสธการใช้อำนาจในฐานะที่ตนเป็นผู้บังคับบัญชา สภาแห่งรัฐได้ยกปัญหาเรื่องการปฏิเสธการ  
ทำนิติกรรมทางปกครองขึ้นพิจารณาเอง เพราะเป็นเรื่องของการปราศจากอำนาจเชิงปฏิเสธ ซึ่งเป็น  
ปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน<sup>73</sup>

2) ในคดีปกครองศาลอาจตีความคำขอในลักษณะที่เป็นการแก้ไขคำขอที่ผิดให้  
ถูกต้อง เช่น มีคำขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือแจ้งคำสั่ง ศาลสามารถตีความว่าเป็นการโต้แย้งคำสั่ง  
ทางปกครองได้<sup>74</sup>

<sup>71</sup> C.E., 4 octobre 1967, Trani, Rec. 352.

<sup>72</sup> C.E., 3 janvier 1934, Lestang, Rec. 17

<sup>73</sup> C.E., 30 juin 1950, Quéralt.

<sup>74</sup> เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และบรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ เรื่องเดียวกัน หน้า 199

3) ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การชดใช้ค่าเสียหายในคดีที่มีการกระทำฝ่าฝืนกฎเกณฑ์เกี่ยวกับทางหลวงนั้น ศาลจะดำเนินการสั่งผู้ละเมิดหรือผู้ที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ดังกล่าวให้ชดใช้ค่าเสียหาย แม้ว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ขอให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งต้องชดใช้ค่าเสียหายก็ตาม<sup>75</sup>

4) ในกรณีที่ศาลปกครองฝรั่งเศสถูกร้องขอให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธการขออนุญาตใบอนุญาตดำเนินการบางประเภท เช่น โรงงาน หากศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวศาลก็จะสั่งอนุญาตให้ออกใบอนุญาตนั้นด้วย แม้ว่าจะไม่มีการร้องขอเข้ามาในคดีด้วยก็ตาม อันเป็นเรื่องที่ศาลปกครองฝรั่งเศสถือปฏิบัติมายาวนานแล้ว ซึ่งกรณีนี้ถือเป็นการวางหลัก (ข้อยกเว้น) ที่เกิดจากแนวคำพิพากษา<sup>76</sup>

5) ศาลปกครองโดยสภาแห่งรัฐ ได้มีคำพิพากษาบรรทัดฐานวางแนวทางให้คดีเกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้างและอาคารที่ใช้สำหรับประกอบการอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมซึ่งมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดอันตรายหรือก่ออันตรายแก่สิ่งแวดล้อมอันต้องได้รับการควบคุมโดยกฎหมายเป็นพิเศษ (Le contentieux des installations Classées pour la Protection de l'Environnement) นั้น ศาลสามารถพิพากษาเกินคำขอได้<sup>77</sup>

#### 4. แนวคำพิพากษาของศาลประเทศอินเดีย

ดร. สุชาติ วงศ์สินนาค ได้อธิบายเกี่ยวกับ การฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะในประเทศอินเดีย<sup>78</sup> โดยสรุปได้ว่า กระบวนพิจารณาคดีของศาลสูงสุดอินเดียเกี่ยวกับการฟ้องคดี เพื่อประโยชน์สาธารณะมีลักษณะเด่น คือ การไม่ใช้ระบบพิจารณาคดีแบบกล่าวหา โดยการไม่ใช้ระบบพิจารณา คดีแบบกล่าวหา นั้นเนื่องจากระบบการฟ้องคดีแบบที่ปฏิบัติอยู่เป็นปกติ ในอินเดียคือ ระบบกล่าวหา อาศัยหลัก ผู้ใดกล่าวอ้างผู้นั้นนำสืบ ศาลเป็นเพียงผู้รับฟังและชี้หน้าหนัก

<sup>75</sup> CE, sect., 2 nov. 1956, Min. TP c/ Cne Poizat อ้างถึงใน สำนักงานศาลปกครอง (2553) *หลักกฎหมายและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ* กรุงเทพมหานคร สำนักงานศาลปกครอง หน้า 17

<sup>76</sup> กรณีศึกษา สุทธิประสิทธิ์ (2553) “ข้อคิดในเรื่อง ultra pétita ต่อการพิพากษาคดีปกครอง,” *วารสารวิชาการศาลปกครอง* ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 มกราคม – เมษายน 2553 หน้า 40 - 41

<sup>77</sup> คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง (2557) *แนวทางพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม* กรุงเทพมหานคร สำนักงานศาลปกครอง หน้า 112 - 113

<sup>78</sup> สุชาติ วงศ์สินนาค (2555) “การฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะในอินเดีย” *วารสารวิชาการศาลปกครอง* ปีที่ 12 ฉบับที่ 2 เมษายน มิถุนายน หน้า 18 - 44

พยานหลักฐาน จึงเป็นวิธีพิจารณาที่เหมาะสมกับข้อพิพาทระหว่างปัจเจกชนมากกว่า ไม่เหมาะสมกับข้อโต้แย้งที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของคนหมู่มาก(Collective claims) หรือประโยชน์สาธารณะ ศาลสูงสุดอินเดียจึงได้วางแนวปฏิบัติที่ต่างไปจาก มาตรฐานของวิธีพิจารณาคดีปกติ เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะพิเศษและความสำคัญของการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยให้ค่ากับ “เป้าหมายหรือเนื้อหา” มากกว่า “รูปแบบและวิธีการ” แม้ประเทศอินเดียจะไม่มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ศาลสูงสุดอินเดียได้ยอมรับว่าการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นการฟ้องโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 32 ของรัฐธรรมนูญแห่งอินเดีย<sup>79</sup> ซึ่งประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับการแก้ไขเยียวยาทางรัฐธรรมนูญโดยตรงต่อศาลสูงสุด (original jurisdiction) โดยไม่ต้องเริ่มต้นคดีในศาลล่างก่อนอย่างที่ปฏิบัติกันในคดีแพ่งทั่วไป และ “สิทธิในชีวิต” (right to life) ถือเป็นหนึ่งในเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะในอินเดีย ซึ่งศาลสูงสุดอินเดีย มักจะใช้ “การตีความขยายความ”<sup>80</sup> คำว่า “สิทธิในชีวิต” ตามมาตรา 21<sup>81</sup> ให้ครอบคลุมถึงสิทธิมนุษยชนด้านอื่นๆ (นอกเหนือไปจากสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา) ซึ่งไม่ได้บัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่นใด เช่น สิทธิในการมีสุขภาพที่ดี สิทธิในการดำรงชีพ สิทธิที่จะมีสิ่งแวดล้อมที่ปราศจากมลพิษ สิทธิที่จะมีที่พักอาศัย สิทธิที่จะมีน้ำสะอาด เป็นต้น

<sup>79</sup> มาตรา 32 (1) บัญญัติว่า “ด้วยวิธีการที่เหมาะสม การใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้สิทธิที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้เกิดผลบังคับใช้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง” มาตรา 32 (2) ระบุให้ “ศาลสูงสุดมีอำนาจที่จะกำหนดมาตรการ (directions) หรือ มีคำสั่ง (orders) หรือ ออกหมาย (writs) ซึ่งรวมถึงหมายสั่งให้ส่งตัวผู้ถูกคุมขังมาศาล (habeas corpus) หมายบังคับของศาลสูงให้ปฏิบัติตามหน้าที่ (mandamus) หมายห้ามกระทำหรือละเว้นกระทำการ (prohibition) หมายสั่งให้ชี้แจง (quo warranto) และคำสั่งเรียกสำนวน โดยศาลสูง (certiorari) กรณีจะเป็นประการใดแล้วแต่ความเหมาะสมเพื่อให้สิทธิที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้เกิดผลบังคับใช้

<sup>80</sup> การตีความขยายความ แท้จริงแล้วไม่ได้เป็นเอกลักษณ์ เฉพาะตัวของระบบกฎหมายคอมมอนลอว์แต่ฝ่ายเดียว การตีความขยายความปรากฏให้เห็นอยู่เป็นปกติในการทำหน้าที่ขององค์กรตุลาการในระบบกฎหมายซีวิลลอว์ด้วย โปรดดู พิเชษฐ เมลาณันท์ นิลบล ชัยอทธิพรวงศ์ และพรทิพย์ อภิสิทธิวาสนา (2551) รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการ ตุลาการ ภิวัฒน์ เพื่อสิทธิเสรีภาพ และความเป็นธรรมในสังคม กรุงเทพฯ สถาบันตุลาการภิวัฒน์กับสุขภาพสังคม

<sup>81</sup> มาตรา 21 “ชีวิตหรืออิสรภาพของบุคคลไม่อาจถูกลิดรอนได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด” (No person shall be deprived of his life or personal liberty except according to procedure established by law)

แม้รัฐธรรมนูญของประเทศอินเดียไม่มีบทบัญญัติในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม (environmental right) <sup>82</sup> โดยตรง แต่ศาลสูงสุดอินเดียก็ไม่ลังเลในการใช้อำนาจตุลาการในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม Michael R. Anderson ถึงกับกล่าวว่า “บางทีอาจจะมากกว่าศาลอื่นใดในโลก สาธารณรัฐอินเดียได้สร้างหลักนิติธรรมอย่างกว้างขวางและสร้างสรรค์เกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อม” <sup>83</sup> ในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์สาธารณะ คดีแรกๆ ที่เป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะเกี่ยวกับสิทธิที่จะมีสิ่งแวดล้อมที่ดีปลอดภัย (right to a healthy environment) คือคดี Rural Litigation and Entitlement Kendra v. State of U.P. (AIR 1985SC 652) ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลพิจารณาครั้งแรกถึง “ความสมดุลทางสิ่งแวดล้อม” และผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่มีต่อการใช้ชีวิตที่ปกติสุขของประชาชน ในคดีนี้ศาลสูงสุดได้รับจดหมายจากองค์กรเอกชนชื่อว่า Rural Litigation and Entitlement Kendra ซึ่งอ้างว่ามีการทำเหมืองแร่หินปูนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลกระทบเสียหายต่อระบบนิเวศและสภาพของสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง มีทั้งปัญหาการกัดเซาะทำลายหน้าดิน การตัดไม้ทำลายป่า การเกิดตะกอนในแม่น้ำ อันเป็นการทำลายสภาพแวดล้อมที่เปราะบางบริเวณเชิงเขาหิมาลัย ศาลสูงสุดอินเดีย ได้มีหมายแจ้งคำสั่งให้มลรัฐอุตตรประเทศ (Uttar Pradesh) ชี้แจงต่อศาลเกี่ยวกับกรณีปัญหาทางสิ่งแวดล้อมดังกล่าว จนกระทั่งศาลสามารถเข้าใจในข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นทั้งหมด และรู้ว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบและใครเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบบ้าง

<sup>82</sup> การยอมรับสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนโดยศาลสูงสุดอินเดียสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของแนวคิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เดิมนั้น “การจัดการ” กับสิ่งแวดล้อมมาสู่การให้ความสำคัญกับเรื่อง “สิทธิ” ที่จะสิ่งแวดล้อมที่ดีที่ปลอดภัย (a healthy and decent environment) โปรดดูเพิ่มใน Boyle, Alan. 1996. The Role of International Human Rights Law and the Protection of the Environment, In Alan E. Boyle and Michael R. Anderson (editors), Human Rights Approaches to Environmental Protection, 43 – 70, New York : Oxford University Press; สิทธิของปัจเจกชนต่อการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีที่ปลอดภัยมีลักษณะเป็นสิทธิมนุษยชน Syed, Maswood. 2001. Article 21 and Right to Pollution Free Environment : A Human Rights Approach, Central India Law Quarterly, 53 – 62 ; Jona Razzaque เห็นว่า หากยอมรับกันว่า สิทธิมนุษยชนต่อการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีปลอดภัยเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในชีวิตแล้ว สิทธิมนุษยชนที่จะมีสิ่งแวดล้อมที่ดีที่ปลอดภัยย่อมมีฐานะเป็นสิทธิตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (International customary right) ด้วย Razzaque, Jona, 2004. Public Interest Environmental Litigation in India, Pakistan and Bangladesh, MD, USA: Kluwer Law international, at 89 – 90.

<sup>83</sup> Anderson, Michael R. (1996) Individual Rights to Environment Protection in India. In. A. E. Boyle and M. R. Anderson (eds.), Human Rights Approaches to Environmental Protection, pp. 199 – 226, New York : Oxford University Press, at 199 อ้างถึงใน สุชาติ วงศ์สินนาค เรื่องเดิม หน้า 29

ศาลสูงสุดได้ให้เหตุผลแย้งคำให้การของผู้ถูกร้อง (มลรัฐอุตตรประเทศ) ที่อ้างว่าผู้ร้องไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องว่า “วิธีการทางเทคนิคทั้งหลายในกฎหมายวิธี สืบัญญัติไม่อาจยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้เพื่อไม่ให้ศาลรับคดีไว้พิจารณาได้ เมื่อประเด็นแห่งคดีที่ศาลต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ที่มีความสำคัญอย่างมากต่อสาธารณะชน” และแม้คดีนี้ไม่ได้ฟ้องบรรดาโรงถลุงแร่โดยตรง แต่ศาลได้สั่งปิดโรงถลุงแร่บางแห่ง โดยศาลสูงสุดอินเดียได้ตั้งคณะกรรมการเชี่ยวชาญ (an expert committee) ที่ชื่อว่า “Bhargav Committee” เพื่อตรวจสอบการทำเหมืองแร่หินปูนดังกล่าว ผลการตรวจสอบของคณะกรรมการได้แบ่งเหมืองแร่หินปูนออกเป็น 3 ประเภท ตามระดับของผลกระทบที่ก่อความเสียหายต่อระบบนิเวศจากการทำเหมืองแร่ ได้แก่ ประเภท A มีผลกระทบน้อยที่สุด ประเภท B มีผลกระทบในระดับปานกลาง และประเภท C มีผลกระทบรุนแรง ศาลสูงสุดอินเดียวินิจฉัยว่า ความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมต้องนำมาชั่งน้ำหนักกับความต้องการแร่หินปูนเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมของประเทศด้วย ศาลสูงสุดอินเดียจึงเห็นว่า เหมืองแร่ประเภท C ทั้งหมดไม่ควรอนุญาตให้ดำเนินกิจการต่อไป และบางส่วนของเหมืองแร่ที่อยู่ในประเภท B ก็ไม่ควรให้ดำเนินการต่อไปเช่นกัน แต่ประเภท A เฉพาะที่ตั้งนอกเขตเมืองควรได้รับอนุญาตให้ดำเนินการได้ ส่วนพวกที่อยู่ในเขตเมือง ศาลสูงสุดอินเดียได้ตั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญอีกชุดหนึ่งเพื่อตรวจสอบความเป็นไปได้ที่จะให้ดำเนินกิจการเป็นรายกรณีไป นอกจากนี้ศาลยังเห็นอีกว่ามีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขความไม่สมดุลทางนิเวศวิทยาที่เกิดขึ้น ศาลจึงมีคำสั่งตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญเพื่อศึกษาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขความไม่สมดุลทางนิเวศวิทยา เป็นครั้งแรกที่ศาลสูงสุดได้อ้างถึง “สิทธิของประชาชนที่จะอยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่ดีที่ปลอดภัย (healthy environment)” ในคำพิพากษา คำพิพากษาดังกล่าวถือเป็นคำพิพากษาบรรทัดฐานว่า สิทธิที่จะมีสิ่งแวดล้อมที่ดีที่ปลอดภัยเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในชีวิต ต่อมาศาลสูงสุดอินเดียได้ให้เหตุผลในทำนองเดียวกันในคดี M.C. Metha v. Union of India (AIR 1987 SC 1086) โดยตามคำร้องเดิมนั้น ผู้ร้องขอให้ศาลมีคำสั่งย้ายโรงงานอุตสาหกรรมไปให้พื้นที่อยู่อาศัยของประชาชน ในระหว่างพิจารณาของศาล ได้เกิดก๊าซรั่วไหลจากโรงงานแห่งหนึ่งและทำให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บหลายราย ผู้ร้องจึงขอให้มีการจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้กับบุคคลเหล่านั้นด้วย แต่ผู้ถูกร้อง ได้แย้งว่าศาลไม่มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนเพราะคำขอดังกล่าวไม่ได้มีการร้องมาแต่ต้น อีกทั้ง ผู้ร้องก็ไม่ได้มีคำขอแก้ไขคำร้องเพิ่มเติม อย่างไรก็ตาม ศาลสูงสุดอินเดียวินิจฉัยว่า คำโต้แย้งของผู้ถูกร้องฟังไม่ขึ้น โดยให้เหตุผลว่า “การใช้วิธีการ โต้แย้งในลักษณะที่เป็นชั้นเชิงเทคนิคทางกฎหมายชั้นสูง ” (hypertechical approach) เพื่อเป็นอุปสรรคหรือเพื่อบ่อนทำลายเป้าหมายสุดท้ายของการอำนวยความสะดวกโดยศาล เป็นกรณีที่ไม่อาจนำมาใช้กับคดีที่เป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์สาธารณะได้

## บทที่ 4

# บทวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับ หลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในคดีสิ่งแวดล้อม

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา และพิพากษาคดีปกครอง ศาลได้นำหลักการห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอมาปรับใช้แก่คดีปกครองในฐานะหลักกฎหมายทั่วไป ว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยศาลปกครองมีเหตุยกเว้นหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอเฉพาะกรณีที่เป็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนเท่านั้น ตามที่กำหนดไว้ใน ข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และเมื่อศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีปกครอง ทั่วไปแล้ว เห็นได้ว่าศาลได้นำหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอมาใช้ในคดีปกครองทั่วไปอย่างเคร่งครัดเช่นเดียวกับศาลในคดีแพ่งซึ่งเป็นระบบกล่าวหา ทำให้ข้อเท็จจริงที่ศาลแสวงหามาได้อาจไม่สามารถนำมาใช้ในการพิจารณาคดีได้ อีกทั้งการยกเว้นหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ เฉพาะข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทำให้ไม่สามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนตามความเป็นจริงได้

การพิจารณาและพิพากษาคดีของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม ศาลก็ได้้นำหลักการดังกล่าวมาใช้เช่นเดียวกัน จึงควร วิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ ในคดีสิ่งแวดล้อมว่า ศาลได้นำหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอมาใช้ในลักษณะเคร่งครัดหรือผ่อนคลาย ศาลยกเว้นหรือฝ่าฝืนหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ โดยใช้ข้อกฎหมายใดหรือเหตุใด นอกจากข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน และ วิเคราะห์เปรียบเทียบ หลักกฎหมายและ แนวคำวินิจฉัยของศาล ของไทย กับของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้นในคำพิพากษาของศาลปกครองไทย

## 1. บทวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ในคดีสิ่งแวดล้อม กรณีที่เป็นข้อยกเว้น หลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ

### 1.1 บทวิเคราะห์คดีเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.218/2552

คดีนี้การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ปฏิบัติหน้าที่โดยให้มีคำสั่งอนุญาตตามคำขอเปลี่ยนแปลง ใช้งานใช้อาคารของผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลไม่สามารถพิพากษาตามคำขอดังกล่าวได้ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการอนุญาตตามคำขอเปลี่ยนแปลงการใช้งานอาคารของผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีหน้าที่เพียงแจ้งผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งการอนุญาตตามคำขอเปลี่ยนแปลงใช้อาคาร ซึ่งก็คือเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และเมื่อศาลปกครองสูงสุดพิจารณาตามคำฟ้อง คำคัดค้านคำให้การ และคำชี้แจงของผู้ฟ้องคดีได้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นแล้ว โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้มีมติไม่เห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นมติภายหลังจากระยะเวลาสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ศาลปกครองสูงสุดจึงตีความคำขอของผู้ฟ้องคดีโดยพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของคำขอได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์จะให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ปฏิบัติหน้าที่แจ้งผลการพิจารณาที่กฎหมายกำหนดให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดีต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตตามคำขอเปลี่ยนแปลงการใช้งานอาคาร ตามมาตรา 48 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2539 และเมื่อศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ที่ไม่เห็นชอบรายงานผลการวิเคราะห์ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว เป็นมติ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลจึงต้องมีคำพิพากษาให้เพิกถอนมติดังกล่าวด้วย เพราะมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวย่อมมีผลต่อไปจนกว่าจะถูกเพิกถอน ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ศาลจึงจะพิพากษาได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติได้ คำพิพากษาดังกล่าวจึงเป็นการที่ศาลตีความคำขอของผู้ฟ้องคดี โดยพิจารณาคำฟ้อง คำคัดค้านคำให้การ และคำชี้แจงของผู้ฟ้องคดีเพื่อค้นหา วัตถุประสงค์ของคำขอ และเป็นการปรับข้อกฎหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องตามวัตถุประสงค์ที่เข้าใจได้จากคำฟ้อง และ จำต้องพิพากษาเกินคำขอเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำขอหรือตามคำประสงค์ของผู้ฟ้องคดี

## 1.2 บทวิเคราะห์คดีเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.873/2555

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ซึ่งผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าเป็นใบอนุญาตเลขที่ 248/2548 ลงวันที่ 18 เมษายน 2548 แต่จากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลพบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ 860/2547 ลงวันที่ 27 ตุลาคม 2547 และใบอนุญาตตัดแปลงอาคารเลขที่ 248/2548 ลงวันที่ 18 เมษายน 2548 ให้แก่ผู้ร้องสอด และเมื่อศาลวินิจฉัยว่าการออกใบอนุญาตดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลจึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร และใบอนุญาตตัดแปลงอาคารดังกล่าว คำพิพากษาดังกล่าว จึงเป็นการที่ศาลแสวงหาข้อเท็จจริงได้ ข้อเท็จจริงที่แท้จริงซึ่งไม่ปรากฏอยู่ในคำฟ้องหรือคำขอและศาลพิพากษามาตามข้อเท็จจริงที่ศาลแสวงหาได้ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำขอหรือตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี

## 1.3 บทวิเคราะห์คดีเกี่ยวกับการให้ค่าเสียหายตามจริง

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1820/2545

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบค่ารักษาพยาบาลในปัจจุบันและในอนาคตพร้อมค่าสินไหมทดแทน โดยในคดีนี้ ศาลได้พิพากษาเกินคำขอในส่วนค่ารักษาพยาบาลในปัจจุบันเฉพาะกรณีมีค่ารักษาพยาบาล ที่เพิ่มขึ้นหลังจากนำคดีมาฟ้องต่อศาลแล้ว ส่วนค่ารักษาพยาบาลในอนาคต ศาลเห็นว่า เป็นเพียงการคาดการณ์เท่านั้น ไม่แน่นอน ประกอบกับผู้ฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่ารักษาพยาบาล ศาลจึงไม่กำหนดค่ารักษาพยาบาลในอนาคตให้ในขณะนี้ แต่ศาลมีคำพิพากษาให้สงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาในส่วนค่ารักษาพยาบาลในอนาคตอีกภายในระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี นับแต่วันที่คำพิพากษา จึงเป็นกรณีที่ศาลพิพากษาเกินคำขอ แต่ก็ยึดติดกับหลักเกณฑ์ตามมาตรา 444 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ถึงแม้ว่าจะมีคำชี้แจงของแพทย์ผู้ทำการรักษาว่า ควรติดตามผลเลือดและโครโมโซมไปไม่น้อยกว่า 10 ปี

## 1.4 บทวิเคราะห์คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองทางสาธารณสุขประโยชน์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.364/2552

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้เพิกถอนโฉนดที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ส่วนที่ออกทับทางสาธารณสุขประโยชน์ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 10 ทำการรื้อถอนอาคารส่วนที่ต่อเติมออกจากทางสาธารณสุขประโยชน์ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ปฏิบัติหน้าที่ดูแลรักษาทางสาธารณสุขประโยชน์ อันเป็นสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินโดยมิให้บุคคลใดบุกรุกโดย



เครื่องครัด โดยจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลพบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 10 นาง รฐ. และนาย ส. ก่อสร้างอาคารรुक้าทางสาธารณประโยชน์ ศาลจึงมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 11 ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 10 นาง รฐ. และนาย ส. ทำการรื้อถอนอาคารที่รुक้าทางสาธารณประโยชน์ออกไปจากทางสาธารณประโยชน์ ถึงแม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่มีคำขอให้นาง รฐ. และนาย ส. รื้อถอนอาคารก็ตาม คำพิพากษาดังกล่าว จึงเป็นการที่ศาลแสวงหาข้อเท็จจริงได้ข้อเท็จจริงที่แท้จริง ซึ่งไม่ปรากฏอยู่ในคำฟ้องหรือคำขอ และศาลพิพากษาดำเนินการตามข้อเท็จจริงที่ศาลแสวงหาได้ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำขอหรือตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี และมีข้อสังเกตอีกประการหนึ่งว่า ศาลไม่ออกคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 10 นาง รฐ. และนาย ส. รื้อถอนอาคารโดยตรงตามคำขอของผู้ฟ้องคดี แต่มีคำสั่งบังคับไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 11 ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้ไปดำเนินการเพื่อให้มีการรื้อถอนอาคาร โดยเห็นว่า คดีดังกล่าวเป็นคดีพิพาท ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี ศาลต้องมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภายในเวลาที่ศาลกำหนดอันเป็นคำสั่งบังคับตาม มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งนอกจากเหตุผลดังกล่าวแล้วศาลอาจยึดหลักที่ว่าศาลไม่ควรทำตัวเป็นฝ่ายปกครองเสียเอง เนื่องจากศาลไม่มีความเชี่ยวชาญในด้านเทคนิค ซึ่งเป็นความเชี่ยวชาญเฉพาะของฝ่ายปกครอง และจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 11 ยังไม่ได้สำรวจจัดทำทะเบียนสาธารณประโยชน์ไว้แต่อย่างใด ซึ่งทำให้ไม่สามารถทราบได้ว่าทางสาธารณประโยชน์มีขอบเขตเพียงใด เมื่อมีผู้รुक้าทางสาธารณประโยชน์ จึงไม่สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่กับผู้ฝ่าฝืน ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ศาลจึงมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 11 จัดทำทะเบียนสาธารณประโยชน์ไว้ โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอดังกล่าวแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ดูแลรักษาทางสาธารณประโยชน์ โดยไม่ให้บุคคลใดบุกรุกโดยเครื่องครัด คำพิพากษาดังกล่าวจึงเป็นการที่ศาลแสวงหาข้อเท็จจริงได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมซึ่งไม่ปรากฏอยู่ในคำฟ้องหรือคำขอ และศาลพิพากษาดำเนินการตามข้อเท็จจริงที่แสวงหาได้ โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อที่จะได้ดำเนินการดูแลรักษาและคุ้มครองทางสาธารณประโยชน์ตามอำนาจหน้าที่อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำขอ หรือความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี

### 1.5 บทวิเคราะห์คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

#### 1) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.334/2550

คดีนี้ศาลเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งศาล มีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับให้รื้อถอนสิ่งนั้นได้ แต่เหตุที่ ศาลมีคำสั่งไม่ให้

รื้อถอน โดยนำหลักความได้สัดส่วนมาใช้ในการพิจารณาระหว่างประโยชน์สาธารณะที่ได้รับจากคลองส่งน้ำดีกับประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีที่จะได้รับจากการที่ดินที่เป็นคลองส่งน้ำดีถิ่นสภาพเป็นเขตทางของถนนเขต โดยเป็นไปตามหลักความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วนอย่างแคบ เพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นการชั่งน้ำหนัก ระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิของผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลเห็นว่าประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับจากคลองส่งน้ำดีมีมากกว่าสิทธิของผู้ฟ้องคดี ศาลจึงไม่มีคำสั่งให้รื้อถอนในพื้นที่ตามคำขอของผู้ฟ้อง คดีและให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย หากไม่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงมหาดไทย จึงค่อยให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอน คดีนี้จึงเป็นกรณีที่ศาลพิพากษาเกินคำขอ โดยเห็นว่าประโยชน์สาธารณะมากกว่าสิทธิของผู้ฟ้องคดีและไม่ควรรื้อถอนประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นแล้ว แม้ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจะดำเนินการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในขณะเดียวกันก็มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด

### 2) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.49/2554

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งระงับการใช้สะพานและให้มีการรื้อถอนสะพาน ศาลเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด และ ศาลเห็นว่าประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับน้อยกว่าสิทธิของผู้ฟ้องคดี โดย ศาลได้นำหลักความได้สัดส่วนมาใช้ในการพิจารณาระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับกับผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิของผู้ฟ้องคดี แต่อย่างไรก็ตามศาลก็ไม่สั่งให้รื้อถอนในพื้นที่ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี เมื่อคำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับประโยชน์สาธารณะ โดย ให้มีผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่พักอาศัยในบริเวณดังกล่าวอย่างแน่ชัดว่าไม่มีความต้องการที่จะใช้สะพานดังกล่าวก่อน จึงทำการรื้อถอน คดีนี้จึงเป็นกรณีที่ศาลพิพากษาเกินคำขอ โดยศาลเห็นว่าประโยชน์สาธารณะ ที่จะได้รับ น้อยกว่าสิทธิของผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อคำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการรื้อถอนดังกล่าว ศาลจึงมีคำพิพากษาให้มีการดำเนินการจัดให้มีการ รับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่พักอาศัยอยู่ในบริเวณ ดังกล่าว ก่อน ซึ่งเป็นการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด ถ้าไม่มีความต้องการใช้ประโยชน์สาธารณะดังกล่าวแล้วอย่างแน่ชัด จึงทำการรื้อถอน

### 3) บทวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส.8/2557

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมี คำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีขุดลอกคลองสาย ๓๓ ให้อยู่ในสภาพเดิมจนสามารถใช้เป็นทางระบายน้ำได้เป็นปกติตามธรรมชาติ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีที่เข้าดำเนินการถมคลองสาย ๓๓ และรื้อระบบระบายน้ำ เพื่อสร้างฐานรากเสา และคานถนนในคลองสาย ๓๓ ที่ประชาชนยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่และยังไม่มี การ

ถอนสภาพการใช้ประโยชน์ ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำความผิด  
เมื่อฝนตกหนักทำให้เกิดน้ำท่วมขัง ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้ รับความเดือดร้อนเสียหาย เป็นการกระทำ  
ละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี แต่ศาลมิได้มีคำพิพากษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากไม่มีความจำเป็นและ  
ยอมเป็นไปไม่ได้โดยสภาพ เพราะจะกระทบต่อโครงสร้างทางพิเศษให้ได้รับความเสียหายอันจะ  
กระทบต่อการคมนาคมของประเทศ ศาลจึงมีคำพิพากษาให้ผู้ ถูกฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างระบบ  
ระบายน้ำทดแทนระบบระบายน้ำเดิมที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รื้อถอนออกไป เพื่อให้การระบายน้ำเป็นปกติ  
ดังเดิม คำพิพากษาดังกล่าว จึงเป็นการที่ศาลเข้าไปพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของคำขอ หรือความ  
ประสงค์ของผู้ฟ้องคดี โดยไม่ได้พิพากษาตามคำขอของผู้ ฟ้องคดี เนื่องจากจะทำให้เกิดความ  
เสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ

#### 4) บทวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.35/2550

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และ  
ประโยชน์ของบริษัท ปตท . จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไข  
ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 ศาลเห็นว่า คำพิพากษาตามคำขอ  
ของผู้ฟ้องคดีอาจก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของ  
ประเทศ เมื่อพิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นประกอบกับวิธีการแก้ไขความไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดย  
การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้พยายามแก้ไขความไม่ชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงเป็น  
หน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้นที่จะต้องแก้ไขการกระทำ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ชอบด้วยกฎหมาย  
ในกรณีนี้ ศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับสั่งให้ผู้ถูกละเมิดกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด  
เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง  
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ .ศ. 2542 รวมทั้งห้ามกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนได้ ตามมาตรา 72  
วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และจะ กำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ตามความเป็น  
ธรรมแห่งก รณี ตาม มาตรา 72 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวโดย คดีนี้ศาลมิได้มีคำ  
พิพากษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาตามคำขอของผู้ฟ้องคดี แต่ศาลมีคำ บังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำ  
การตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง  
พ.ศ. 2542 ซึ่งมีใช่เป็นการแก้ไขความไม่ชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และมีได้  
เป็นไปตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ที่ผู้ฟ้องคดีต้องการให้ศาลมีคำบังคับเพิกถอนพระราชกฤษฎีกา  
ดังกล่าว ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์  
ของคำขอ หรือความ ประสงค์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีมิได้มีความประสงค์หรือเจตนาดังกล่าว  
แต่อย่างใด

5) บทวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.21/2555

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้อง ขอให้ศาลเพิกถอน ใบอนุญาตที่ให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ โดยกรมทะเล โครงการท่าเรือมาบตาพุดระ ยะที่ 2 ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าใบอนุญาตดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และถ้าศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนใบอนุญาตตามคำขอของผู้ฟ้อง คดี อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ ที่ตามมาจากการรื้อถอน ศาลจึงมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้อง คดีที่ 1 มีคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 2 ชำระค่าปรับให้ผู้ถูกต้องตามกฎหมาย และหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ปฏิบัติตาม ให้เพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าว ซึ่งเป็นคำสั่งบังคับตามมาตรา 72 วรรคสอง แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ .ศ. 2542 และเป็นการแก้ไขความ ไม่ชอบด้วยกฎหมายของการออกใบอนุญาตดังกล่าว โดยมีได้เป็นไปตามคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้อง คดี อีกทั้งการที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไป ตามคำพิพากษาในคดีนี้ โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ติดตามตรวจสอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ปฏิบัติตาม เงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาต โดยจัดทำแนวป้องกันการพังทลายของชายฝั่งและดูแลปรับปรุง ซ่อมแซมให้มีความมั่นคงแข็งแรง ปรับสภาพพื้นที่ด้านหลังและป้องกันเขื่อนหินเรียงสองฝั่งถนน เลียบชายหาดที่เสียหายจากการกัดเซาะจากการถมทะเลตามโครงการให้มีระดับพื้นที่ใกล้เคียงกับ ระดับพื้นที่เดิม ซึ่งเป็นการแก้ไขความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดีบางส่วนจากการที่ ที่ดินบริเวณหาด ทรายทองของผู้ฟ้องคดีถูกน้ำทะเลกัดเซาะพังทลาย และรวมถึงซ่อมแซมถนนเลียบชายหาด ซึ่งเป็น ประโยชน์สาธารณะด้วย โดยผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอดังกล่าวแต่อย่างใด

**2. สรุปบทวิเคราะห์ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ในคดีสิ่งแวดล้อม กรณีที่เป็น ข้อยกเว้นหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ**

จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับหลักห้ามพิ พากษาเกินคำขอใน คดีสิ่งแวดล้อมพบว่า ศาลยกเว้นหรือฝ่าฝืนหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ ในกรณีดังต่อไปนี้

1) ศาลได้นำหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอมาใช้ในลั กษณะผ่อนคลายเป็นไม่เคร่งครัด เหมือนกับคดีปกครองทั่วไป โดยศาลพิพากษาตามข้อเท็จจริงที่ศาลแสวงหาได้ ซึ่งไม่ปรากฏอยู่ใน คำฟ้องหรือ คำขอ เพื่อให้เป็นตามวัตถุประสงค์ของคำขอหรือตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี (คำ พิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.873/2555 และ อ.364/2552)

2) กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้รื้อถอนสิ่งสาธารณูปโภคหรือประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นแล้ว หากพิพาทตามคำขอจะทำให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ ศาลจึงมีได้ออกคำสั่งบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ถึงแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และศาลสามารถเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้ โดยสั่งให้รื้อถอนสิ่งสาธารณูปโภคหรือประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นแล้ว ซึ่งกรณีนี้ศาลควบคุมการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยกำหนด คำบังคับเป็นเงื่อนไข ให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำในสิ่งที่ไม่ ถูกต้องให้ถูกต้องได้ เช่น จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หากไม่เห็นด้วยให้ทำการรื้อถอน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.49/2554) ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์ ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. 2543 หากไม่ได้รับอนุมัติให้ทำการรื้อถอน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.334/2550) ชำระค่าปรับให้ถูกต้องหากไม่ปฏิบัติตามให้ทำการรื้อถอน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.21/2555) แต่ก็มีใช้ทุกกรณีที่ศาลจะมี คำพิพากษาโดยมีเงื่อนไขในลักษณะดังกล่าว อย่างเช่นคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.86/2550 วินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลตำบลกุดพิมาน) ให้วัดกุดปลาเค้าเข้าดำเนินการก่อสร้างเมรุเผาศพพิพาทในที่สาธารณประโยชน์คุ้มโพธิ์ไทยจนแล้วเสร็จ โดยยังมีได้รับอนุญาตจาก กระทรวงมหาดไทยให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินบริเวณพิพาทตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง เป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. 2543 และเมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบคน ซึ่งอาศัยอยู่ละแวกใกล้เคียง ได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากกลิ่นเหม็นอันเนื่องมาจากการเผาพินเมรุเผาศพพิพาท และไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ จำกัด และควบคุมเหตุรำคาญดังกล่าวแล้ว จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ อันเป็นการกระทำ ละเมิดให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบคน ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้รื้อถอน อาคารเมรุเผาศพในบริเวณที่สาธารณประโยชน์คุ้มโพธิ์ไทย โดยมีได้มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์แผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง เป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. 2543 หากไม่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย ก็ให้ดำเนินการรื้อถอน อย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.334/2550 แต่อย่างไรก็ตาม จึงเห็นได้ว่า ในกรณีหากศาลพิพากษาตามคำขอจะทำให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ ศาลจะนำหลักความได้สัดส่วนมาพิจารณากำหนดคำสั่ง บังคับ ซึ่งเป็น การชั่งน้ำหนักระหว่างความคงอยู่ของประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นแล้วกับ สิทธิของผู้ฟ้องคดีหรือ

ความเดือดร้อนเสียหายของผู้ ฟ้องคดีตามข้อเท็จจริงรายคดี ซึ่งศาลอาจยกเว้นหรือฝ่าฝืนหลักห้าม ศาลพิจารณาเกินคำขอ

3) กรณีที่ศาลใช้อำนาจในการตีความคำขอ โดยเข้าไปพิจารณาวัตถุประสงค์ประสงค์ของคำขอ แล้วพิพากษาไปตามวัตถุประสงค์ของคำขอหรือความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี โดย คำบังคับตามคำพิพากษานั้น ผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอ เช่น การที่ศาลปกครองจะกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ดำเนินการก่อสร้างระบบระบายน้ำทดแทนระบบระบายน้ำเดิม จึงเป็นการเยียวยาความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับตามที่ได้กล่าวมาในคำฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อส .8/2557) แต่เมื่อพิจารณาตามคำฟ้อง คำคัดค้านคำให้การ และคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ จะให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ปฏิบัติหน้าที่แจ้งผลการพิจารณาที่กฎหมายได้กำหนดให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดีต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่ง อนุญาตตามคำขอเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร ศาลต้องมีคำพิพากษาให้เพิกถอนมติ หากให้มติดีที่ชอบ ด้วยกฎหมายมีผลต่อไป ศาลก็ไม่อาจพิพากษาว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.218/2552)

4) กรณีการกำหนดค่าเสียหาย ศาลปกครองมีแนวโน้มที่จะกำหนดค่าเสียหายตามที่เป็นจริง เช่น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีมีค่ารักษาพยาบาลหลังฟ้องคดีเพิ่มอีกจำนวนหนึ่ง โดยที่ยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ศาลกำหนดค่ารักษาพยาบาลให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามความเสียหายที่แท้จริง ซึ่งมีจำนวนเงินเกินคำขอท้ายฟ้อง และกรณีผู้เสียหายได้รับมลพิษ จากรังสีหรือสารพิษ อันตรายอื่นๆ และเกิดอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง ศาลตั้งข้อสงวนในคำพิพากษาเพื่อกำหนดค่ารักษาพยาบาลในอนาคต ด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง ที่ 1820/2545) ซึ่งในการกำหนดค่าเสียหายในคำพิพากษานั้น ข้อ 12 แห่งคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ณ วันที่ 29 มิถุนายน 2554 ข้อ 9 กำหนดว่า ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการพิสูจน์ระหว่างการทำกับผลที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งมีความซับซ้อน และเป็นปัญหาทางเทคนิค ศาลพึงพิจารณาในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) กรณีที่มีการฟ้องเรียกค่าเสียหาย นอกจากการรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีแล้ว ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเกี่ยวกับความเสียหายให้เกิดความชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อใช้ในการพิจารณากำหนดจำนวนค่าเสียหายที่แน่นอน ในกรณีที่ไม่มีข้อหาพยานหลักฐาน ได้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดขึ้นและศาลเห็นว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นจริง ศาลอาจใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายแบบเหมารวมตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำนั้น (2) กรณีที่เกิดความเสียหายซึ่งศาลอาจกำหนดค่าเสียหายได้ในอนาคต

ศาลควรไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อใช้ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคำพิพากษาด้วย เช่น กรณีผู้เสียหายได้รับมลพิษจากรังสีหรือสารพิษอันตรายอื่นๆ และเกิดอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง ศาลควรกำหนดค่าเสียหายให้เป็นธรรมตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ทั้งนี้ในกรณีที่ยังไม่มีการแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ ศาลอาจพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้ความเห็นแก่ศาลก็ได้ เช่น แพทย์เฉพาะทางด้านอชีวเวชศาสตร์และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น (5) กรณีที่ศาลไต่สวนแล้วปรากฏว่า ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมากเกินกว่าที่ปรากฏในคำขอท้ายฟ้อง ศาลควรแจ้ง ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ข้อ 12 ของคำแนะนำดังกล่าว วรรคหนึ่ง กำหนดให้ การกำหนดค่าเสียหายในคำพิพากษา ศาลพึงกำหนดให้ครอบคลุมค่าเสียหายต่างๆ ตามข้อเท็จจริงในแต่ละคดี เช่น ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้อง ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพ ค่าขาดประโยชน์ ค่าเสียหายในอนาคต ค่าเสียหายทางด้านจิตใจหรือค่าเสียหายอันมิใช่ตัวเงิน ค่าเสียหายทางค่ายุทธยากรรมชาติ ค่าขจัดมลพิษ ค่าฟื้นฟูยุทธยากรรมชาติ ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิทธิชุมชนและวิถีชีวิตชุมชน รวมทั้งอาจตั้งข้อสงวนในคำพิพากษา เพื่อกำหนดค่าเสียหายในอนาคตด้วย วรรคสอง กรณีที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาให้ผู้รับผิดชอบดำเนินการอื่นใดเพื่อเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ศาลควรกำหนดเป็นเงื่อนไขในคำพิพากษาเพื่อให้ผู้รับผิดชอบปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมแก่กรณี และข้อ 14 ของคำแนะนำดังกล่าว กำหนดให้ ในกรณีที่ศาลได้ตั้งข้อสงวนเกี่ยวกับเรื่องหนึ่งเรื่องใดไว้ในคำพิพากษา หากความปรากฏต่อศาลในระหว่างระยะเวลาที่กำหนดว่าข้อเท็จจริงตามที่ศาลได้ตั้งข้อสงวนไว้นั้น ได้เกิดขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงไป ศาลพึงดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว ภาให้ชัดเจนและอาจมีคำพิพากษาในส่วนที่ได้มีการตั้งข้อสงวนไว้ก็ได้ ผู้ศึกษาเห็นว่าตามคำแนะนำดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงในคดีปรากฏว่า ความเสียหายของผู้ฟ้องคดี เช่น ค่ารักษาพยาบาลในปัจจุบัน ผู้ฟ้องคดีมีค่าเสียหายก่อนฟ้องคดี หรือค่าเสียหายหลังฟ้องคดี มากกว่าในคำขอ ท้ายฟ้อง ศาลควรแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีอาจจะมีคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำขอท้ายฟ้องให้เป็นไปตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง เพื่อที่ศาลกำหนดค่าเสียหายให้เป็นธรรมตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ส่วนค่ารักษาพยาบาลในอนาคตนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดี อาจได้รับความเสียหายในชีวิตร่างกาย สุขภาพอนามัยในอนาคต ซึ่งควรติดตามผลการตรวจไม่น้อยกว่า 10 ปี ตามความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญ ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบ ในการกำหนดค่ารักษาพยาบาลในอนาคต ศาลก็ควรพิจารณากำหนดระยะเวลาในการขอสงวนสิทธิเพื่อการ แก้ไขคำพิพากษาภายในระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี ได้ ตามข้อเท็จจริงแต่ละคดีได้ โดยเทียบเคียงจากกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีในคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งศาลไม่ต้องเคร่งครัด

ในการสงวนสิทธิเพื่อการแก้ไขคำพิพากษาภายในระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี ตามมาตรา 444 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

5) กรณีที่ศาลปกครองมีอำนาจในการทำคำพิพากษา หรือคำสั่งในการระบุนข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ตามมาตรา 69 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.21/2555 มีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องจัดทำแนวป้องกันการพังทลายของชายฝั่ง และปรับปรุงซ่อมแซม ชายฝั่งและถนนเลียบริมชายหาดที่พังทลาย จากการถล่มทะเลตามโครงการของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นการซ่อมแซมชายฝั่งของผู้ฟ้องคดีและ เป็นการ ค้ำครองประโยชน์สาธารณะด้วย โดยผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอดังกล่าวแต่อย่างใด

6) ศาลใช้อำนาจในการตีความคำขอของศาล ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลเข้าไปพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของคำขอ (l'objet de la demande) แล้วล่วงเลยไปจนถึงขั้นปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขวัตถุประสงค์ของคำขอหรือเจตนารมณ์ของผู้ฟ้องคดี อันเป็นกรณีที่ศาลปรับใช้หลักความประสงค์ของคู่ความ (principe of party disposition)<sup>84</sup> โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.35/2550 ศาลใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยให้เหตุผลว่าหากมีคำพิพากษาคำขอของผู้ฟ้องคดีอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ (ซึ่งก็คือประโยชน์สาธารณะ) ศาลมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับสั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 รวมทั้งห้ามกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนได้ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี ตามมาตรา 72 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

### 3. วิเคราะห์เปรียบเทียบหลักกฎหมายและแนวคำวินิจฉัยของ ศาลปกครองกับศาล ในคดีแพ่งของไทย และศาลต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ ในคดีสิ่งแวดล้อม

<sup>84</sup> อัคราทร จุฬารัตน (2553) การใช้และการตีความกฎหมาย กรุงเทพมหานคร บริษัท บพิชการพิมพ์ จำกัด หน้า 223



ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครอง ศาลปกครองได้นำหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอมาปรับใช้แก่คดีปกครองในฐานะหลักกฎหมายทั่วไปไปด้วยวิธี พิจารณาคดีปกครองเช่นเดียวกับ ศาลของประเทศฝรั่งเศส โดยหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอมีได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง มีเพียงข้อ 5 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ .ศ. 2543 กำหนดให้นำหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้ได้ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ หลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอมีคว มหมาย 3 ประการ คือ ศาลจะพิพากษาคดีเกินข้อหาในคำฟ้องไม่ได้ ศาลจะออกคำสั่งบังคับเกินคำขอท้ายฟ้องไม่ได้ และศาลจะยกเหตุที่คำสั่งทางปกครองหรือกฎหมายไม่ชอบด้วยกฎหมายเหตุอื่นหรือข้ออ้างอื่น นอกเหนือจากที่ผู้ฟ้องคดีอ้างมาในคำฟ้องมาเป็นเหตุเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไม่ได้ โดย มีเหตุยกเว้นได้เฉพาะกรณีข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนเท่านั้น และเมื่อศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองพบว่าในคดีปกครองทั่วไปนั้น ศาลยึดหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขออย่างเคร่งครัด ถึงแม้ว่าศาลปกครองมีวิธีพิจารณาความโดยใช้ระบบไต่สวน ข้อเท็จจริงที่ แท้จริงที่ศาลแสวงหาได้นั้น พบว่าผู้ฟ้องคดีควรที่จะได้รับดอกเบี้ยหรือค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมากกว่าคำขอของผู้ฟ้องคดี ศาลก็ไม่อาจพิพากษาเกินคำขอโดยกำหนดดอกเบี้ยหรือค่าเสียหายมากกว่าคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ ซึ่งจะเห็นว่าแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทยในคดี ปกครองทั่วไปจะยึดหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขออย่างเคร่งครัดเหมือนแนวคำวินิจฉัยของศาลในคดีแพ่งของไทย แต่เมื่อศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อมพบว่าศาลได้นำหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอมาใช้ในลักษณะผ่อนคลายน้อยครั้ง และมีลักษณะที่ยกเว้นหรือฝ่าฝืนห ลักดังกล่าว โดยกรณีแรกเป็นกรณีที่ศาลพิพากษาตามข้อเท็จจริงที่ศาลแสวงหาได้ โดยกำหนดค่ารักษาพยาบาลที่เกิดขึ้นหลังฟ้องคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีจำนวนเงินเกินคำขอท้ายฟ้อง อีกทั้งศาล ได้ตั้งข้อสงวนในคำพิพากษาเพื่อกำหนดค่ารักษาพยาบาลในอนาคตด้วยในกรณีผู้เสียหายอาจ เกิดอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง (คำพิพากษาศาลปกครอง กลางที่ 1820/2545) ประกอบกับคำแนะนำของประ ธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งสรุปได้ว่าศาลควรกำหนดค่าเสียหายให้เป็นธรรมตามที่เกิดขึ้นจริง ทั้งความเสียหายในปัจจุบันและความเสียหายในอนาคต และกรณีสอง ศาลใช้อำนาจในการตีความคำขอ โดยเข้าไปพิจารณาวัตถุประสงค์ของคำขอแล้วพิพากษาไปตามวัตถุประสงค์ของคำขอหรือความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี โดยคำสั่งตามคำพิพากษานั้นผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอ ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ในก ารพิจารณาและพิพากษาคดีตามหลัก ห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองของเยอรมัน ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา 88 ซึ่งบัญญัติว่า “ศาลไม่อาจพิพากษาเกินคำขอท้ายฟ้องได้ แต่ศาลไม่จำเป็นต้องผูกพัน

ตามเหตุผล (เนื้อหา) ในคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี” คือ การให้ศาลตีความคำขอทั้งหลายเป็นไปตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี โดยศาลไม่ผูกพันตามคำขอที่ยื่นโดยผู้ฟ้องคดี แต่ศาลแสวงหาคำขอท้ายฟ้องจากสิ่งที่คู่ความได้นำเสนอทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุผลของคำฟ้อง และเป้าหมายที่แท้จริงของการขอกู้มรดกสิทธิโดยศาล และศาลต้องพิพากษาตามคำขอโดยห้ามศาลพิพากษาคัดสินมากกว่า 1 หรือตัดสินเป็นอย่างอื่นเกินความต้องการของผู้ฟ้องคดี และกรณีที่สาม ศาลอาจยกเว้นหรือฝ่าฝืนหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ในกรณีที่หากพิพากษาตามคำขอแล้วจะทำให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นแล้ว โดยศาลกำหนดคำบังคับเป็นเงื่อนไขให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการที่ไม่ถูกต้องให้ถูกต้อง เช่น จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หากไม่เห็นด้วยให้ทำการรื้อถอนเพื่อควบคุมการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 49/2554) และในกรณีที่หากพิพากษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้ว อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ (ซึ่งก็คือประโยชน์สาธารณะ) ศาลกำหนดคำบังคับจนถึงขั้นปรับเปลี่ยนหรือแก้ไข วัตถุประสงค์ของคำขอหรือเจตนารมณ์ของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.35/2550) และในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงในสำนวนคดีว่าถนนสาธารณะเลียบชายฝั่งทะเลได้พังทลายลงเนื่องจากการถมทะเลเพื่อก่อสร้างท่าเรือ ศาลได้ใช้อำนาจในการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งในการระบุข้อสังเกต เกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ซึ่งมีผลให้หน่วยงานทางปกครองซ่อมแซมถนนสาธารณะเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอดังกล่าวแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.21/2555) จึงเห็นได้ว่าเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะแล้ว ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาเกินความต้องการของผู้ฟ้องคดีหรือฝ่าฝืนหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ ซึ่งอาจไม่ถึงขนาดหรือเทียบเท่าได้กับการพิพากษาเกินคำขอในการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะในประเทศอินเดีย แต่ก็ถือได้ว่าเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะแล้ว ศาลปกครองไทยก็ได้ผ่อนคลายนหลักการห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอเป็นอย่างมาก

#### 4. อุปสรรคและ ปัญหาที่เกิดขึ้นในคำพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทย

1) ศาลปกครองได้นำหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอมาใช้ ในฐานะหลักกฎหมายทั่วไป ตามข้อ 5 วรรคสอง ของระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่กำหนดว่า ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบมิได้กำหนดเรื่องใดไว้

โดยเฉพาะให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง และจากการที่กฎหมายปกครองของไทยไม่ได้บัญญัติ หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้เกิดปัญหาการนำหลักกฎหมายดังกล่าวมาใช้ว่าศาลควรที่จะนำหลักการดังกล่าวมาใช้อย่างเคร่งครัด เช่นเดียวกับศาลในคดีแพ่งของไทยหรือควรที่จะนำมาใช้อย่างผ่อนคลายนี้อาจเนื่องจากศาลปกครองใช้วิธีพิจารณาความโดยระบบไต่สวน เป็นระบบที่ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงได้เองโดยมิต้องให้คู่กรณีร้องขอ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่แท้จริง ซึ่งข้อเท็จจริงที่ศาลได้ มาอาจมีมากกว่าข้ออ้างข้อเถียงของคู่กรณี ประกอบกับการฟ้องคดีปกครองมัก เป็นประชาชนทั่วไป ซึ่งอาจไม่ทราบสิทธิของตนเองตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีอาจมีคำขออนุญาตน้อยกว่าสิทธิที่ตนจะได้รับหรือไม่ก็ได้มีคำขอมาในคำขอท้ายฟ้องหรืออาจคำนวณผิดพลาด และเมื่อศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีปกครองทั่วไป พบว่าศาล ปกครอง นำหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอมาใช้ในคดีอย่างเคร่งครัด ส่วนแนวคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม ศาลได้นำหลักห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้ในลักษณะผ่อนคลายน้อยกว่าเคร่งครัด เหมือนในคดีปกครองทั่วไป และมี บางกรณีที่ยกเว้นหรือฝ่าฝืนหลักการดังกล่าว โดยอ้างอำนาจ ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ .ศ. 2542 ซึ่งมีใช้กฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองพิพากษาเกินคำขอไว้ โดยเฉพาะ และการที่กฎหมายปกครองไทยมิได้บัญญัติหลักการพิพากษาไม่เกินคำขอและข้อยกเว้นหลักการดังกล่าว ไว้อย่างชัดเจน ก็อาจ มีผลทำให้แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองมีคำพิพากษาที่แตกต่างกันเกิดความไม่แน่นอนในผลแห่งคำพิพากษาได้ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวควรที่จะบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับหลัก ห้ามศาล พิพากษา เกินคำขอพร้อมข้อยกเว้นดังกล่าวให้ชัดเจน

2) การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกิน สมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ .ศ. 2542 ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับสั่งให้หน่วยงานทางปกครองใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือสั่งให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลา และเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยในกรณีผู้ฟ้องคดีได้รับมลพิษจากรังสีหรือสารพิษอันตรายอื่น ๆ และเกิดอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง หรือผู้ฟ้องคดีที่ได้รับสารพิษรั่วไหลเข้าสู่ร่างกายและอยู่ในระหว่างการสะสมในร่างกายแต่ยังไม่แสดงอาการหรือไม่ปรากฏความเสียหายที่สามารถกำหนดเป็นจำนวนเงินค่าเสียหายต่อร่างกาย สุขอนามัยได้อย่างแน่นอนในวันฟ้องคดีหรือในวันที่

ศาลมีคำพิพากษา และหากศาลชี้ค้ำห้ามศาลพิพากษาเกินคำขออย่างเคร่งครัด ก็จะทำให้ไม่สามารถอำนวยความสะดวกด้านสิ่งแวดล้อม ปกป้องสิทธิของเหยื่อผู้ได้รับความไม่เป็นธรรมในด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อที่จะได้รับค่าชดเชยและค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอย่างเต็มจำนวน ตามหลักการสำคัญของความยุติธรรมสิ่งแวดล้อม ข้อ 9 ในการประชุมสุดยอดกลุ่มประเทศผู้นำความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมในปี ค.ศ. 1991 ผู้ศึกษาเห็นว่าศาลปกครองควร มีข้อยกเว้นหลักการห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ ในกรณีดังกล่าว เพื่อให้ผู้ฟ้องคดี จะได้รับค่าชดเชยและค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอย่างเต็มจำนวน

3) กรณีที่ศาลปกครองใช้อำนาจในการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งในการระบุข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ตามมาตรา 69 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยมีได้ กำหนดเป็นคำบังคับตามมาตรา 69 วรรคหนึ่ง (7) อย่างเช่นคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 21/2555 เนื่องจากหากศาลกำหนดคำบังคับที่มีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องจัดทำแนวป้องกันการพังทลายของชายฝั่ง และปรับปรุงซ่อมแซมชายฝั่งและถนนเลียบริมชายหาดที่พังทลายจากการลมทะเลตามโครงการของผู้ถูกฟ้องคดี ก็จะเป็นการพิพากษาเกินคำขอ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอดังกล่าวแต่อย่างใด จึงเป็นการที่ศาลปกครองใช้อำนาจเท่าที่กฎหมายบัญญัติโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าการระบุข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองมิใช่เป็นคำบังคับ ผู้ถูกฟ้องคดีอาจจะไม่ปฏิบัติตามข้อสังเกต ดังกล่าว ซึ่งก็จะทำให้การระบุข้อสังเกต ดังกล่าวของศาลปกครองมิได้มีผลเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในทางปฏิบัติแต่อย่างใด ผู้ศึกษาเห็นว่าศาลปกครองควรมีข้อยกเว้นหลักการห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอโดย มีอำนาจกำหนดคำบังคับให้หน่วยงานทางปกครองกระทำการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

การทำหน้าที่ของศาลปกครอง นอกจากจะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน โดยมีให้การใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐล่วงละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชน อันเป็นประโยชน์ส่วนบุคคลหรือ ประโยชน์ปัจเจกบุคคลแล้วศาลปกครองยังมีหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ในการธำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ เพื่อให้การบริการสาธารณะสามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่นและส่งผลดีต่อสังคมโดยรวม ศาลปกครองจึงมีวิธีพิจารณาที่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ เป็นหลักโดยคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับ สิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย ประกอบกับศาลปกครองใช้วิธีพิจารณาความ โดยระบบไต่สวน เป็นระบบที่ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงได้เองโดยมิต้องให้คู่กรณีร้องขอ ศาลปกครองไม่จำเป็นต้องผูกมัด คอยอยู่กับพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนำเสนอต่อศาลเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่แท้จริง ซึ่งข้อเท็จจริงที่ศาลได้ มาอาจมีมากกว่าข้ออ้างข้อเถียงของคู่กรณี และเมื่อคดีสิ่งแวดล้อมไม่ได้มีผลกระทบกับผู้ฟ้องคดีเท่านั้น แต่มักมีผลกระทบต่อผู้ได้รับความเสียหายจำนวนมาก และความเสียหายนั้นอาจไม่จำกัดอยู่แค่พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง คดีสิ่งแวดล้อมจึงมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับประโยชน์สาธารณะ การตัดสินใจคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงอยู่ในการซึ่ง น้ำหนักระหว่างสิทธิของเอกชนกับประโยชน์สาธารณะรวมถึงการแสวงหาข้อเท็จจริงของระบบไต่สวน

จากการศึกษาหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอพบว่า ศาลที่มีวิธีพิจารณาความแบบกล่าวหา (คดีแพ่ง) และระบบศาลที่มีวิธีพิจารณาความแบบไต่สวน (คดีปกครอง) ไม่ว่าจะศาลไทย ศาลฝรั่งเศส หรือศาลเยอรมัน ต่างก็ยึดหลักห้ามศาลพิพากษา เกินคำขอ ในการพิจารณาพิพากษาคดีเพียงแต่ว่าจะนำ มาใช้อย่างเคร่งครัดหรือผ่อนคลาย โดยศาลปกครองไทยได้นำหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอมาปรับใช้แก่คดีปกครองในฐานะหลักกฎหมายทั่วไปด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองเช่นเดียวกับศาล ปกครอง ฝรั่งเศส ส่วนศาล ในคดีแพ่งของไทยและศาลปกครองเยอรมัน มิได้นำหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอมา ปรับใช้ในฐานะหลักกฎหมายทั่วไป เนื่องจากมีการบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความ และเมื่อศึกษาแนวคำวินิจฉัยของ

ศาลพบว่าศาล ในคดีแพ่งของไทยและศาลปกครองไทยในคดีปกครองทั่วไปนำหลักห้ามพิพาทษาเกินคำขอมาใช้ในคดี อย่างเคร่งครัด ศาลปกครองฝรั่งเศสนำ หลักห้ามศาลพิพาทษาเกินคำขอมาใช้ อย่างผ่อนคลายเป็นบางคดี ศาลปกครองไทยในคดีสิ่งแวดล้อมและศาลปกครองเยอรมันนำหลักห้ามศาลพิพาทษาเกินคำขอมาใช้ อย่างผ่อนคลายเป็นบางคดี ส่วนศาลประเทศอินเดียซึ่งมีการพิพาทษาเกินคำขอในการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นอย่างมาก และจากการศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครองไทยพบว่า การที่ศาลปกครองไทยมิได้บัญญัติหลัก การพิพาทษาเกินคำขอและข้อยกเว้น หลักการดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน ก็อาจมีผลทำให้แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองมีคำพิพาทษาที่แตกต่างกัน เกิดความไม่แน่นอนในผลแห่งคำพิพากษาได้ และหากศาลยึดหลักห้ามศาลพิพาทษาเกินคำขอ อย่างเคร่งครัดก็จะทำให้ไม่สามารถอำนวยความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม ปกป้องสิทธิของเหยื่อผู้ได้รับความไม่เป็นธรรมในด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อที่จะได้รับค่าชดเชยและค่าเสียหายอย่างเต็มจำนวน อีกทั้งการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะของศาลปกครองโดยใช้วิธีการระบุข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพาทษาของศาลปกครองนั้น ซึ่งข้อสังเกตดังกล่าวมิใช่คำบังคับ ผู้ถูกฟ้องคดีอาจจะไม่ ปฏิบัติตามข้อสังเกตดังกล่าว ก็จะทำให้การระบุข้อสังเกตดังกล่าวของศาลปกครองมิได้มีผลเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในทางปฏิบัติแต่อย่างใด ผู้ศึกษาจะเห็นว่าควรที่จะบัญญัติกฎหมายปกครองของไทยที่เกี่ยวกับหลักห้ามศาลพิพาทษาเกินคำขอ ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อแก้ไขปัญหาข้างต้น

## 2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาโดยวิเคราะห์เปรียบเทียบหลักกฎหมายและแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทยกับศาลในคดีแพ่งของไทย และศาลต่างประเทศที่เกี่ยวกับหลักห้ามศาลพิพาทษาเกินคำขอในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ผู้ศึกษาเห็นว่าควรนำหลักเกณฑ์ในการพิจารณาและพิพาทษาคดีตามหลัก ห้ามศาลพิพาทษาเกินคำขอในคดีปกครองของเยอรมัน ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา 88 และในคดีแพ่งของไทยตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 142 มาเป็นหลักในการบัญญัติกฎหมายปกครองของไทยที่เกี่ยวกับหลักห้ามศาลพิพาทษาเกินคำขอ ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งหลักห้ามศาลพิพาทษาเกินคำขอในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม นั้นเป็นหลักการที่มีเนื้อหาครอบคลุม หลักห้ามศาลพิพาทษาเกินคำขอใน คดีปกครองทั่วไป ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะ บัญญัติกฎหมายปกครองของไทยที่เกี่ยวกับหลักห้ามศาลพิพาทษาเกินคำขอ โดยการปรับปรุงแก้ไข เพิ่มเติมระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยยกเลิก

ความในข้อ 92 แห่งระเบียบดังกล่าว ที่กำหนดไว้ว่า ในการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี ศาลจะยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัย แล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปก็ได้ โดยให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“คำพิพากษาหรือคำสั่ง ของศาลที่ชี้ขาดคดีต้องตัดสินตามข้อหาในคำฟ้องทุกข้อ แต่ห้ามมิให้พิพากษาหรือคำสั่งใดๆ เกินไปกว่า หรือนอกจากวัตถุประสงค์ของคำขอ เว้นแต่

(1) ในกรณีที่ศาลเห็นสมควร เมื่อความปรากฏแก่ศาลว่าจำนวนค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้อง ไม่ถูกต้องหรือวิธีการบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีไม่เพียงพอต่อการแก้ไขเยียวยาความเสียหายตามฟ้อง ศาลมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยให้ถูกต้องหรือกำหนดวิธีการบังคับให้เหมาะสมได้ แม้จะเกินกว่าที่ปรากฏในคำขอหรือคำฟ้องก็ตาม และถ้าในเวลา ที่ศาลจะมีคำพิพากษาเป็นพื้นวิสัยจะหยั่งรู้ได้แน่ชัดว่าความเสียหายนั้น ได้มีแท้จริงเพียงใด ศาลจะกล่าวในคำพิพากษาว่ายังสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษานั้นอีกภายในระยะเวลาไม่เกินสิบปีก็ได้ แต่ทั้งนี้ศาลต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

(2) ในกรณีที่ศาลเห็นสมควร กรณีผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายบางส่วน หากกฎหรือคำสั่งทางปกครองบางส่วนนั้น เป็นสาระสำคัญและไม่สามารถแยกออกจากกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ทั้งฉบับนั้นได้ ศาลสั่งเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองทั้งฉบับนั้นได้ แต่ทั้งนี้ศาลต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

(3) ในคดีที่อาจยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นอ้างนั้น เมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะยกข้อเหล่านั้นขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งไปก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

(4) ในกรณีที่ศาลเห็นสมควรเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะให้ศาลมีอำนาจสั่งให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด หรือศาลจะกำหนดคำบังคับให้มีเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี แต่ทั้งนี้ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน”

ในการเสนอแนะปรับปรุงแก้ไข เพิ่มเติมระเบียบดังกล่าว ผู้ศึกษาอธิบายหลักการห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอตามข้อเสนอปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบดังกล่าว ดังนี้

1) ข้อเสนอดังกล่าวกำหนดหลักการในการตัดสินคดี 2 ประการ คือ

(1) การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่เป็นการชี้ขาดคดี ศาลต้องตัดสินไปตามข้อหาและข้ออ้างข้อสนับสนุนข้อหาในคำฟ้องทุกข้อ

(2) การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งต้องเข้าไปพิจารณาวัตถุประสงค์ของคำขอแล้ว พิจารณาไปตามวัตถุประสงค์ของคำขอหรือความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี แต่ห้ามศาลที่ จะพิพากษา ตัดสินมากกว่าหรือตัดสินเป็นอย่างอื่นเกินกว่าวัตถุประสงค์ของคำขอหรือความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี

การแสวงหาวัตถุประสงค์ของคำขอหรือความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี ยังรวมถึงการ ตีความเปลี่ยนแปลงรูปแบบการคุ้มครองสิทธิโดยศาลจากประเภทที่ระบุไว้ตามคำขอ มาเป็นประเภทที่ ตรงกับการคุ้มครองสิทธิโดยศาล เช่น การตีความคำขอโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ศาลตีความเปลี่ยนแปลง ประเภทคดีมาเป็นฟ้องให้ออกคำสั่งทางปกครองได้

2) ข้อสังเกตและเงื่อนไขของข้อยกเว้นหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ

(1) บทยกเว้นหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอไม่ใช้บังคับกับให้ศาลจะต้อง พิจารณาเกินคำขอหรือนอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์ของคำขอเสมอไป ให้เป็นดุลพินิจของศาล เมื่อเห็นสมควร ศาลอาจมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เกินไปกว่าหรือนอกจากวัตถุประสงค์ของคำขอก็ได้

(2) ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ศาลจะใช้ยกขึ้นประกอบการพิพากษาเกินคำขอ นั้น ศาลต้องแจ้งให้ คู่กรณีทราบและแสดงพยานหลักฐานของตน เพื่อให้เป็นไปตามหลักฟังความ ทุกฝ่าย แต่หากเป็นกรณีที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีโดยแท้ มิใช่ประโยชน์สาธารณะ และผู้ฟ้องคดี แจ้งให้ศาลทราบว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์เท่าที่ร้องขอ หรือเมื่อศาลกำหนดระยะเวลาให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำ ร้องแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ดำเนินการภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว เช่นนี้ต้องถือว่าเป็นความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีโดยแท้





บรรณานุกรม



## บรรณานุกรม

- กรณีกา สุทธิประสิทธิ์. (2553). “ข้อคิดในเรื่อง *ultra pétita* ต่อการพิพากษาคดีปกครอง,”  
วารสารวิชาการศาลปกครอง. 10(1) ฉบับ 1. (มกราคม – เมษายน 2553).
- คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง. (2555). แนวทางการ  
พิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาล  
ปกครอง.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. “เรื่องข้อพิจารณาทางวิชาการเกี่ยวกับหลักกฎหมายที่ว่าศาลไม่อาจพิพากษาเกิน  
คำฟ้องได้และข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนในระบบ  
กฎหมายปกครองของฝรั่งเศส”
- ชนิสรา คำมามูล. (2555). “แนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์เอกชนและประโยชน์สาธารณะ กรณีเวนคืน  
อสังหาริมทรัพย์ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร  
มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เชียงใหม่.
- दनัยศ ศรีลัมพ์. (2525). “คำทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติ  
ศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,  
กรุงเทพมหานคร.
- นรินทร์ อุ้นแก้ว. (2556). “หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอในคดีปกครอง” (วิทยานิพนธ์ปริญญา  
นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร.
- บรรเจิด สิงคนดิ. (2547). หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ  
พ.ศ. 2540. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคนดิ และ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ. (2543). หลักความได้สัดส่วนตามหลักกฎหมาย  
เยอรมันและฝรั่งเศส วารสารกฎหมายปกครอง. 19(1). (เมษายน).
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). กฎหมายมหาชน ที่มาและนิติวิธี. (เล่ม 3). กรุงเทพมหานคร:  
วิญญูชน.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2553). ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย  
นิติรัฐ นิติธรรม. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เบญญาภา ไชยคำมี. (2553). “การยกเว้นหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ”
- เบญญาภา ไชยคำมี. (2553). “หลักการพิจารณาหรือพิพากษาคดีตามคำขอ”

- ประพจน์ คล้ายสุบรรณ. (2551). “การระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง”  
(วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,  
กรุงเทพมหานคร.
- ปริญญา จิตรกรานทีกิจ (2551). *หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง* (เล่ม 1). กรุงเทพมหานคร  
เดือนตุลา
- ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤกษ์. “ผลผูกพันของคำพิพากษาที่มีต่อบุคคลภายนอกคดี : ประสบการณ์ของ  
ประเทศฝรั่งเศส”.
- พนม เอี่ยมประยูร. (2531). “การมอบอำนาจในฝ่ายปกครอง” *วารสารนิติศาสตร์*. 18(3).  
(กันยายน).
- พรทิพย์ รัตนจงจิตรกวี. (2557). *ปัญหาการพิจารณาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อย  
ของประชาชนในคดีปกครอง* (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้  
ตีพิมพ์) คณะนิติศาสตร์ปริดิพนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร.
- พิเชษฐ เมลาณนท์ นิลบล ชัยอิทธิพรวงศ์ และพรทิพย์ อภิสัทธาวิชาสนา. (2551). *รายงานวิจัยฉบับ  
สมบูรณ์โครงการตุลาการภิวัฒน์ เพื่อสิทธิเสรีภาพ และความเป็นธรรมในสังคม*.  
กรุงเทพฯ. สถาบันตุลาการภิวัฒน์กับสุขภาพสังคม.
- ภานุพันธ์ ชัยรัต. (2557). “เมืองเป็นธรรม” เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรพนักงาน  
คดีปกครองระดับกลาง รุ่นที่ 17. สำนักงานศาลปกครอง.
- ยุทธศักดิ์ คือรัมย์. (2551). “การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการใช้สิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม”  
(วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- ราชบัณฑิตยสถาน (2525). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานพ.ศ. 2525*. กรุงเทพมหานคร:  
อักษรเจริญทัศน์.
- วรพจน์ วิสชุดพิชญ์. “การกระทำทางปกครอง: หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ  
ทางปกครอง” เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น  
รุ่นที่ 15. สำนักงานศาลปกครอง
- วรพจน์ วิสชุดพิชญ์. (2540). *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน*.  
กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- วรพจน์ วิสชุดพิชญ์. (2540). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ 2.  
กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

- วรพจน์ วิสฤตพิชญ์. (2547). *เอกสารคำบรรยายวิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป*. วันที่ 19 พ.ค. 2547  
เวลา 13.00 – 16.00 น. ณ ห้องประชุมชั้น 1 ชั้น 37 สำนักงานศาลปกครอง  
ววรรณชัย บุญบำรุง. “ระบบศาลและหลักทั่วไป ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี”. *เค้าโครงการบรรยาย วิชา  
วิธีพิจารณาความแพ่งชั้นสูง*.
- ววรรณชัย บุญบำรุง, ธนกร วรปรัชญากุล และสิริพันธ์ พลรบ. (2549). *หลักและทฤษฎีกฎหมาย  
วิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1 พิมพ์ครั้งที่ 2*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- ววรรณชัย บุญบำรุง, ธนกร วรปรัชญากุล และสิริพันธ์ พลรบ (2553). *ประมวลกฎหมายวิธี  
พิจารณาความแพ่ง ฉบับอ้างอิง*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- วิริยะ ว่องวานิช. (2546). “วิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติ  
ศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,  
กรุงเทพมหานคร.
- วีระยุทธ สัจพันโรจน์. (2548). “วิธีพิจารณาในศาลภาษีอากร ศึกษาเปรียบเทียบ : วิธีพิจารณาคดี  
ในศาลปกครอง” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). คณะ  
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- ศจิพร แต้มแก้ว. (2555). “หลักการพิพาทภาษีเงินได้” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร  
มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต,  
กรุงเทพมหานคร.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2549). *วิเคราะห์คำพิพากษาคดี  
ปกครองของศาลปกครองต่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง*.
- สมยศ เชื้อไทย. (2536). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- สรุปผลการสัมมนาทางวิชาการ (Asia Justices Workshop on The Environment : Policies and  
Practices on Environmental Adjudication) (2549) “นโยบายและแนวทางของศาล  
ยุติธรรมเกี่ยวกับการพิจารณาพิพาทคดีสิ่งแวดล้อม ระหว่างวันที่ 25 – 28 เมษายน  
2549 ณ ห้องประชุมใหญ่ศาลฎีกาและศูนย์การประชุมสหประชาชาติ  
สำนักงานศาลปกครอง. (2553). *หลักกฎหมายและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ  
กรุงเทพมหานคร, สำนักงานศาลปกครอง*.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2554). *ศาลปกครอง แผนกคดีสิ่งแวดล้อม จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสเปิดทำ  
การแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง*. กรุงเทพมหานคร. สำนักงานศาลปกครอง.
- สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. (2548). “สรุปหลักกฎหมายมหาชน เรื่อง หลักแห่ง  
ความได้สัดส่วน”.

- สุชาติ วงศ์สินนาค. (2555). “การฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะในอินเดีย”. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*. 12(2). (เมษายน มิถุนายน)
- สุณีย์ มัลลิกะมาลย์. (2542). *การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ. (2531). “การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ”. รายงานผลการวิจัยคณะนิติศาสตร์ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมูลนิธิญี่ปุ่น.
- สุเมณี ชัยยะศิริสุวรรณ. (2549). “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะกรณีคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- หัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล. (2533). “ทฤษฎีว่าด้วยการแบ่งแยกขอบเขตของกฎหมาย : ระหว่างกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน” *วารสารนิติศาสตร์*. 20(2). (มิถุนายน).
- อนุชิต ชูคำ. (2557). “อำนาจหน้าที่ศาลปกครองในการพิจารณาคดีระบบไต่สวน: ศึกษาเฉพาะกรณีคดีเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์แก่ส่วนรวมและกรณีเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร.
- อัชราพร จุฬารัตน. (2553). *การใช้และการตีความกฎหมาย*. กรุงเทพมหานคร: บริษัท บพิศการพิมพ์ จำกัด.
- อุดม เพ็องพู่. (2547). *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาค 1 ตอน 2*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และบรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2549). “รายงานการวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ เสนอ สำนักงานศาลปกครอง”
- Anderson, Michael R. (1996). Individual Rights to Environment Protection in India. In. A. E. Boyle and M. R. Anderson (eds.) *Human Rights Approaches to Environmental Protection* pp. 199 – 226 New York : Oxford University Press at 199 อ้างถึงใน สุชาติ วงศ์สินนาค เรื่องเดิม หน้า 29
- B.Remmert. (1995). *Verfassungs-und verwaltungsrechtsgeschichtliche Grundlagen des ubermassverbotes* S. 8ff. อ้างถึงใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ เรื่องเดิม หน้า 271

BVerfGE 30,292 (316); 63,88, (115); 70, 278, (286) อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ และ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์ เรื่องเดิม หน้า 177

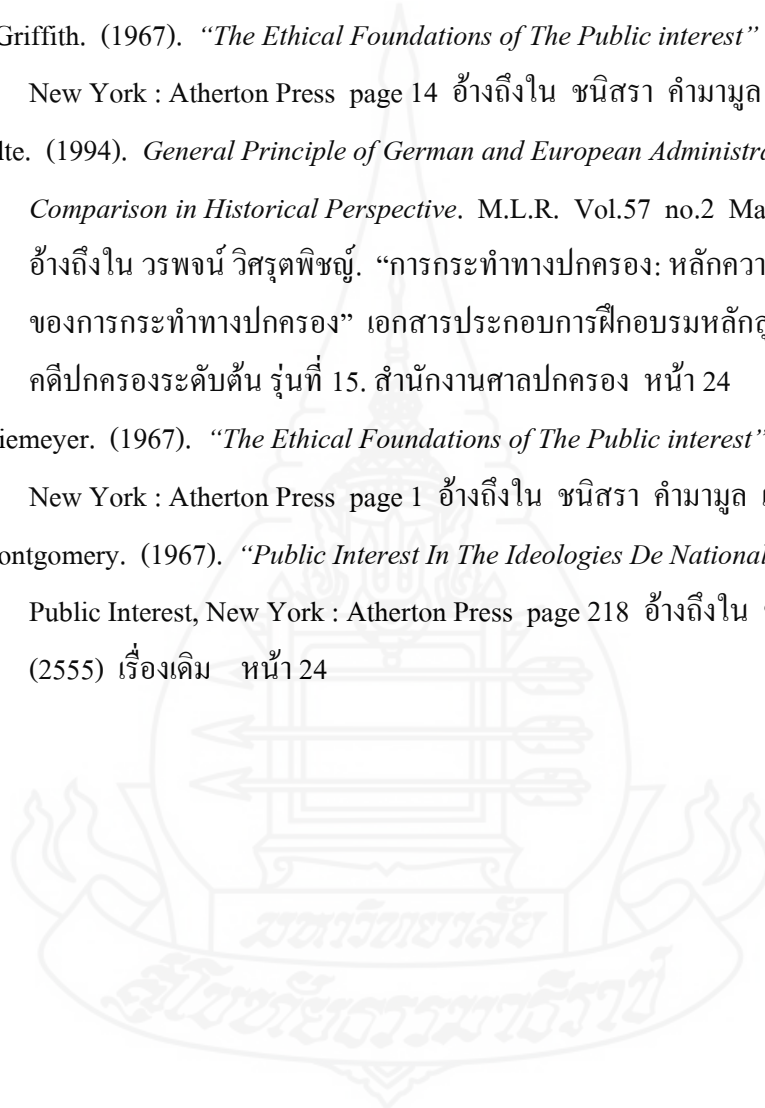
Eliantonio Mariolina. (1978). *Europeanisation of administrative justice : the influence of the ECJs case law in Italy German and England.* อ้างใน พรทิพย์ รัตนจงจิตรกวี เรื่องเดิม หน้า 79.

Ernest S. Griffith. (1967). *“The Ethical Foundations of The Public interest”* The public Interest New York : Atherton Press page 14 อ้างถึงใน ชนิสรา คำมามูล เรื่องเดิม หน้า 25

Georg Nolte. (1994). *General Principle of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective.* M.L.R. Vol.57 no.2 March pp. 191-212 อ้างถึงใน วรพจน์ วิสวุฒพิชญ์. “การกระทำทางปกครอง: หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 15. สำนักงานศาลปกครอง หน้า 24

Gerhart Niemeyer. (1967). *“The Ethical Foundations of The Public interest”* The public Interest New York : Atherton Press page 1 อ้างถึงใน ชนิสรา คำมามูล เรื่องเดิม หน้า 25

John D.Montgomery. (1967). *“Public Interest In The Ideologies De National Development”* The Public Interest, New York : Atherton Press page 218 อ้างถึงใน ชนิสรา คำมามูล (2555) เรื่องเดิม หน้า 24



## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายมนตรี วงศ์สว่างศิริ
วัน เดือน ปีเกิด	6 มีนาคม 2516
สถานที่เกิด	เขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร
ประวัติการศึกษา	วิศวกรรมศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีมหานคร
สถานที่ทำงาน	สำนักงานศาลปกครอง
ตำแหน่ง	พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ

