

ศาลปกครองกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

โดย

นายไพรัช โตสวัสดิ์

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง

ศาลปกครองกลาง

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 60

ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2560 - 2561

บทคัดย่อ

เรื่อง ศาลปกครองกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ลักษณะวิชา การเมือง

ผู้วิจัย นายไพรัช โตสวัสดิ์ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๐

เอกสารวิจัยส่วนบุคคลฉบับนี้ มุ่งที่จะศึกษาถึงบทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในลักษณะข้อพิพาททางปกครอง โดยได้ศึกษาทฤษฎี หลักการ แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ตลอดจนกระบวนการวิธีพิจารณาของศาลปกครอง และศึกษาเฉพาะคดีบางประเภทที่สำคัญและเป็นที่น่าสนใจของสาธารณชนโดยทั่วไปหรือเป็นคดีที่เป็นการวางหลักกฎหมาย โดยมีวิธีการดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพโดยศึกษาจากเอกสาร ค้นคว้าจากบทบัญญัติกฎหมาย ตำรากฎหมาย วารสารกฎหมาย รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ ตลอดจนคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในลักษณะคดีปกครองประเภทต่าง ๆ ผลการวิจัยพบว่า ศาลปกครองได้มีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ปรากฏเป็นรูปธรรมในการวินิจฉัยคดีเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นจำนวนมาก โดยการพิจารณาความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีในคดีเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือละเลยต่อหน้าที่นั้น ศาลจะพิจารณาความเป็นผู้เสียหายของผู้ฟ้องคดีค่อนข้างกว้างคือเป็นผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้อง ซึ่งได้รับการกระทบกระเทือนจากกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ ส่วนคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดและสัญญาทางปกครองนั้น การที่จะมีสิทธิฟ้องคดีได้นั้นจะจำกัดเฉพาะสิทธิของคนที่ถูกกระทบกระเทือนหรือถูกโต้แย้งเท่านั้น และศาลได้มีคำวินิจฉัยวางหลักกฎหมายและนำหลักกฎหมายทั่วไปมาปรับใช้ในคดีต่างๆ เช่น สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพ สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การสาธารณสุขและอนามัย การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เป็นต้น โดยศาลได้ตรวจสอบทั้งในรูปแบบและเนื้อหาของคดีดังกล่าว ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่า ในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ควรพัฒนาหลักกฎหมายอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีและนำหลักกฎหมายที่ได้จากคำพิพากษาไปพัฒนาเป็นกฎหมายต่อไป นอกจากนี้ควรนำหลักกฎหมายเปรียบเทียบมาสนับสนุนการวินิจฉัยคดี รวมทั้งควรวินิจฉัยเพื่อวางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดี และให้มีการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีและหลักการปฏิบัติราชการที่ดี เผยแพร่ไปยังหน่วยงานทางปกครองให้ทั่วถึงมากที่สุด

Abstract

Title: The Administrative Court and the Protection of Rights and Liberty of People

Field: Politics

Name: Mr. Pairat Tosawat **Course NDC Class 60**

This independent research has an objective to study the role of the Administrative Court in the protection of rights and liberty of people in the administrative dispute, by studying relating theories, principles, concepts, including court case proceeding. The independent study is emphasis on cases which are important and significant to the public, or the precedent cases. The independent study is qualitative study by examining documents, legal provisions, law journals, research studies, theses, and administrative court decisions relating to the protection of rights and liberty of people. According to the independent research, the Administrative Court has a role in the protection of rights and liberty of people in the concrete manner as shown in many administrative cases. In considering locus standi or standing rights in the case relating to the revocation of administrative rules or orders, or the cases on the negligence of official duties, the court will consider the locus standi in the broad manner to include involving persons affected by such administrative rules or orders or such negligence of duties. In terms of cases on the wrongful act or administrative contract, the aggrieved or injured person having standing to sue is merely the interested person. The Administrative Court also established the legal principles and applied general principle of law in many cases such as rights and liberties in occupation, rights in property, rights in natural resources and environment, public health, peaceful assembly, and rights to access official information, and so forth. The court has examined in both form and context of these cases. The researcher therefore recommends that, in the cases relating to the protection of rights and liberty of people, the law should be continuously improved to provide justice for the party and the legal principles found in the administrative court decision should be further improved. Furthermore, the comparative law should be applied in deciding cases, making precedent for good governance, analyzing cause of action, and publicizing the principle of good governance to many administrative agencies.

คำนำ

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งศาลปกครองในฐานะเป็นองค์กรตุลาการได้มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในคดีปกครองตลอดระยะเวลา ๑๗ ปี นับตั้งแต่ศาลปกครองได้เปิดทำการตั้งแต่วันที่ พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นต้นมา งานวิจัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรซึ่งผู้วิจัยมุ่งศึกษาแนวคำวินิจฉัยคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในเรื่องดังกล่าว โดยได้กำหนดเนื้อหาแต่ละบทคำนึงถึงความสอดคล้องกับบทบาทของศาลและลำดับขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า การวิจัยในครั้งนี้จะเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการที่ดีของหน่วยงานต่าง ๆ ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเป็นประโยชน์ต่อศาลปกครองในแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพ รวมทั้งจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าและเผยแพร่ความรู้แก่ผู้สนใจต่อไป

(นายไพรัช โตสวัสดิ์)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๐

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
Abstract	ข
คำนำ	ค
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
บทที่ ๑	บทนำ
	ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา ๑
	วัตถุประสงค์ของการวิจัย ๔
	ขอบเขตของการวิจัย ๔
	ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย ๕
บทที่ ๒	แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
	๑. หลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย ๖
	๒. หลักนิติรัฐ ๙
	๓. แนวความคิดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชน ๑๓
	๔. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ๑๘
	๕. หลักการพื้นฐานที่สำคัญบางประการสำหรับการกระทำทางปกครอง ๒๒
	สรุป ๓๐
บทที่ ๓	การควบคุมการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง โดยศาลปกครอง
	๑. การควบคุมการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการหรือศาล ๓๑
	๒. ศาลปกครอง ๓๕
	๒.๑ โครงสร้างและเขตอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ๓๕
	๒.๒ ลักษณะที่สำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครอง ๓๗
	๒.๓ กระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครอง ๔๐
	๒.๔ วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ๔๕
	สรุป ๔๙

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ ๔	การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยศาลปกครอง	๕๐
	๑. แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับเงื่อนไขการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี	๕๐
	๒. แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา	๖๓
	๓. แนวคำพิพากษาของศาลปกครอง	๘๑
	๓.๑ คำพิพากษาเกี่ยวกับการออกกฎและคำสั่งทางปกครอง	๘๑
	๓.๒ คำพิพากษาเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า	๘๗
	๓.๓ คำพิพากษาเกี่ยวกับความรับผิดอันเกิดจากการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครอง	๙๙
	๓.๔ คำพิพากษาเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง	๑๑๕
	๓.๕ คำพิพากษาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	๑๒๓
	๓.๖ คำพิพากษาเกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญ	๑๓๐
	๓.๗ คำพิพากษาเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์	๑๓๑
	๓.๘ คำพิพากษาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการ	๑๓๔
	๓.๙ คำพิพากษาเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร	๑๓๘
	๓.๑๐ คำพิพากษาเกี่ยวกับการใช้อำนาจป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย	๑๔๑
	๓.๑๑ คำพิพากษาเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ	๑๔๓
	สรุป	๑๔๖
บทที่ ๕	สรุปและข้อเสนอแนะ	๑๔๗
	สรุป	๑๔๗
	ข้อเสนอแนะ	๑๕๓
บรรณานุกรม		๑๕๔
ประวัติย่อผู้วิจัย		๑๕๗

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า “หลักนิติรัฐ” (Rechtsstaatsprinzip) หรือ “หลักนิติธรรม” (The Rule of Law) เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรต่างๆ ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด ดังนั้น ปฎิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๙ จึงได้ประกาศไว้ในคำปรารภว่า “เพื่อป้องกันมิให้มนุษย์จำต้องก่อการจลาจลขึ้นในฐานะที่เป็นวิถีทางสุดท้ายในการต่อต้านทรราชและการกดขี่ข่มเหง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องประกันสิทธิมนุษยชนโดยอาศัยหลักนิติธรรม” นอกจากนั้นแล้ว “หลักนิติรัฐ” หรือ “หลักนิติธรรม” นี้ยังมีความสัมพันธ์กับหลักการปกครองระบบประชาธิปไตยอย่างใกล้ชิด ถึงขนาดกล่าวกันว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงจะมีขึ้นและดำรงอยู่ตลอดไปไม่ได้โดยปราศจากหลักนิติรัฐ และเฉพาะแต่รัฐที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเท่านั้นจึงจะควรค่าแก่การเรียกว่า “นิติรัฐ”^๑

ในหลักนิติรัฐนั้นก็คือ รัฐที่กำหนดเป็นเป้าหมายที่จะคุ้มครองเสรีภาพและประกันความเป็นธรรมภายในรัฐและในขอบเขตที่รัฐสามารถแผ่อิทธิพลเข้าไปได้ถึง ในรัฐดังกล่าวนี้ การใช้อำนาจรัฐจะกระทำโดยกฎหมายหรือโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น ซึ่งองค์ประกอบของนิติรัฐนั้นเมื่อพิจารณาองค์ประกอบในแง่ของรูปแบบแล้ว หลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนโดยทางศาลนั้นถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่ง นอกจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักกฎหมายตามรูปแบบย่อมผูกมัดอำนาจรัฐ และหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจของประชาชน และเมื่อพิจารณาองค์ประกอบในแง่ของเนื้อหาแล้ว หลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ของประชาชน ก็เป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่ง นอกจากหลักความพอสมควรแก่เหตุ และหลักการให้การชดเชยแก่ผู้เสียหายจากการกระทำอันมิชอบของรัฐ^๒

ในส่วนของการใช้สิทธิทางศาลในประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ วรรคสอง บัญญัติรับรองไว้ว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” และรัฐธรรมนูญแห่ง

^๑ Michel FROMONT AlFred RIEG,(Sous la direction de), Introduction au droit allemande , Tome II Droit public – Droit public – Droit prive, op . cit., p.๑๓ อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ .สิทธิและเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน , ๒๕๔๓) .หน้า ๖๖

^๒ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์ , ๒๕๓๕). หน้า ๑๕๗ – ๑๕๘.

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา ๒๕ วรรคสาม ว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” ซึ่งหลักการให้ปัจเจกชนสามารถใช้สิทธิทางศาลได้นี้เป็นเสมือนการให้หลักประกันแก่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้นั่นเอง

ศาลปกครองซึ่งมีรากฐานมาจากสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (The Council of State) ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ตามพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต คือ ที่ปลุการาชการแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๑๗ ใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๔๑๗ ซึ่งกำหนดให้ “เคาน์ซิลออฟสเตต” หรือ “สภาที่ปลุการาชการแผ่นดิน” มีอำนาจหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระองค์ในการบริการราชการแผ่นดิน ร่างกฎหมาย และการพิจารณาเรื่องที่ราษฎรได้รับความเดือดร้อน

ต่อมาเมื่อประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.๒๔๗๕ นายปรีดี พนมยงค์ (หลวงประดิษฐมนูธรรม) ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการวางรากฐานกฎหมายปกครองและนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองเพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย “คดีปกครอง” หรือข้อพิพาททางปกครองระหว่างรัฐกับเอกชนในลักษณะ “สภาแห่งรัฐ” (Conseil a’Etat) ของประเทศฝรั่งเศส หรือเคาน์ซิลออฟสเตตของกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรปอื่นๆ ที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย แต่เนื่องจากขณะนั้นสถานการณ์บ้านเมืองยังไม่เหมาะสมที่จะเรียกองค์กรที่ตั้งขึ้นเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองว่า “ศาล” จึงใช้ชื่อองค์กรดังกล่าวว่า “คณะกรรมการกฤษฎีกา” โดยได้ตรา “พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖” ขึ้นเพื่อจัดตั้งและกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่และโครงสร้างอย่างเดียวกับ “สภาแห่งรัฐ” ของประเทศฝรั่งเศส รวมทั้งมีหน้าที่คล้ายคลึงกับ “ที่ปลุการาชการแผ่นดิน” ในสมัยรัชกาลที่ ๕

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองก็ยังไม่เกิดขึ้น เนื่องจากได้กำหนดให้คณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีอำนาจวินิจฉัยคดีปกครองได้ก็ต่อเมื่อได้มีการตรากฎหมายให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจนั้นอีกชั้นหนึ่ง ในทางปฏิบัติคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงทำหน้าที่ในด้านการร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่ฝ่ายบริหารเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๔๙๒ เพื่อจัดตั้ง “คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์” ขึ้นเป็นคณะกรรมการแยกต่างหากจากคณะกรรมการกฤษฎีกาในการทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองโดยเฉพาะแล้วแจ้งต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการตามที่เหมาะสม ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะสั่งการตามความเห็นของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์หรือไม่ก็ได้ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงยังไม่มีโอกาสทำหน้าที่เป็นองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖ บัญญัติไว้ แต่การมี “คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์” ดังกล่าว ก็ถือเป็นจุดเริ่มต้นอีกครั้งของการมีองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองให้แก่ประชาชน

ความพยายามในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนเมื่อได้รับความเดือดร้อนจากหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในรูปแบบของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์กลับไม่ค่อยประสบผลสำเร็จ เพราะการดำเนินการอาศัยหลักกฎหมายในทางแพ่งมากเกินไป และขาดการวางระบบการพิจารณาที่เหมาะสมจึงได้มีความพยายามครั้งใหม่ที่จะผลักดันให้เกิดองค์กรที่จะทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางรูปแบบของ “องค์กรตุลาการ” เพื่อให้สามารถวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีได้โดยอิสระจากฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๗ จึงได้บัญญัติให้มีการจัดตั้ง “ศาลปกครอง” ขึ้นเพื่อเป็นองค์กรที่จะเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยให้ตราเป็นพระราชบัญญัติแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม ในการนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการร้องทุกข์ พ.ศ. ... เพื่อปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์เดิม เพื่อวางรากฐานในเรื่องดังกล่าวอันจะนำไปสู่ความพร้อมในการจัดตั้งศาลปกครองในอนาคต แต่ไม่ทันที่จะได้เดินหน้าวางรากฐานการจัดตั้งศาลปกครองอย่างที่ได้ออกแบบไว้ก็เกิดเหตุการณ์ทางการเมือง และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มาก็ไม่มียกเว้นเกี่ยวกับ การจัดตั้งศาลปกครอง การดำเนินการเพื่อจัดตั้งศาลปกครองจึงหยุดชะงักลงอีกครั้ง จนกระทั่งมีการตรา “พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒” ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖ และพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๔๙๒ และบัญญัติให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ กรรมการร่างกฎหมาย และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดย “กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” นั้นมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามวิธีพิจารณาคดีในลักษณะเดียวกับการพิจารณาคดีของศาล และเสนอคำวินิจฉัยให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร แต่รูปแบบและผลคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้นยังไม่อาจถือว่ามีลักษณะเช่นเดียวกับศาลปกครองได้ เพราะคำวินิจฉัยของคณะกรรมการจะมีผลบังคับทางกฎหมายก็ต่อเมื่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าคณะรัฐบาลให้ความเห็นชอบเสียก่อน ในขณะที่การพิจารณาคดีในรูปแบบของศาลปกครองนั้น คำวินิจฉัยของศาลเป็นเด็ดขาดและฝ่ายปกครองต้องยอมรับปฏิบัติตาม

ต่อมาใน พ.ศ. ๒๕๓๘ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ โดยได้เพิ่มเติมบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับมอบหมายให้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ... เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยให้มีระบบศาลปกครองเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของศาลปกครองด้วย แต่ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน ต่อมาในที่สุดสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เห็นชอบด้วยกับแนวความคิดดังกล่าว “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงบัญญัติให้มีการจัดตั้งระบบศาลปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม และได้มี

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับเป็นกฎหมาย เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ เป็นต้นมา^๓

ภายหลังที่ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองกลางได้เปิดทำการเป็นครั้งแรกในประเทศไทย เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ จวบจนถึงปัจจุบันเป็นเวลา ๑๗ ปีเศษ จึงน่าสนใจที่จะศึกษาถึงบทบาทหน้าที่ของศาลปกครองว่าได้ทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้จริงหรือไม่ บรรลุเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงบทบาทและหน้าที่ของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการยุติธรรมของศาลปกครองดังกล่าว พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการของศาลปกครอง จึงได้ทำการศึกษาในเรื่องศาลปกครองกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในครั้งนี้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาถึงบทบาทและหน้าที่ของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
๒. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมของศาลปกครอง
๓. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการของศาลปกครอง

ขอบเขตการวิจัย

๑. ศึกษาการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งเป็นการควบคุมการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง
๒. ศึกษาการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเฉพาะคดีบางประเภทที่สำคัญและเป็นที่สนใจของสาธารณชนโดยทั่วไป หรือคดีที่เป็นการวางหลักกฎหมาย
๓. การวิจัยเฉพาะข้อเท็จจริงที่เปิดเผยได้เท่านั้น

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีศึกษาวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis) ซึ่งเน้นศึกษาเฉพาะแหล่งข้อมูลที่ปรากฏต่อสาธารณะ

^๓ เพลินตา ตันรังสรรค์. “บทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่”, จุลนิติ. ๑๔(๕) กันยายน-ตุลาคม ๒๕๖๐ หน้า ๗๖ สรุปย่อจากเอกสาร “วิวัฒนาการศาลปกครองไทย ศาลปกครองไทยใต้เบื้องพระยุคลบาท”, ๒๕๖๐, สำนักงานศาลปกครอง, หน้า ๗-๒๔.

ทั้งในรูปแบบตำราทางกฎหมาย วารสารทางกฎหมาย บทความทางวิชาการ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ และคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล และนำมาวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการ ดำเนินการของศาลปกครอง พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการ ของศาลปกครอง

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้ทราบถึงบทบาทและหน้าที่ของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ของประชาชน
๒. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมของศาลปกครอง
๓. ทำให้ได้แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการของศาลปกครอง

บทที่ ๒

แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

หลักการสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐ มีแนวความคิดพื้นฐานที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง มีอยู่ ๕ ประการคือ

๑. หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers)

หลักการแบ่งแยกอำนาจสืบเนื่องมาจากแนวความคิดที่ไม่ต้องการให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกันผูกขาดอำนาจไว้โดยไม่มีองค์กรใดมาตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ ก็อาจเกิดการให้อำนาจตามอำเภอใจซึ่งจะทำให้ผู้อยู่ใต้ปกครองถูกกดขี่ ดังที่ลอร์ด แอ็กตัน ได้กล่าวไว้ว่า “อำนาจมีแนวโน้มให้เกิดการใช้ที่มิชอบและการมีอำนาจที่อิสระที่สุดนั้น ย่อมจะเกิดการกระทำที่มิชอบอย่างแน่นอน” ดังนั้นหากมีการใช้อำนาจโดยมิชอบเกิดขึ้นแล้วในทางกลับกันก็จะส่งผลให้เสรีภาพของผู้อยู่ใต้การปกครองมีอาจบังเกิดขึ้นได้และได้ปรากฏเป็นรูปธรรม โดยมีการเคลื่อนไหวทางการเมืองในศตวรรษที่ ๑๘ เพื่อเรียกร้องเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจโดยนักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส คือ มองเตสกีเอร์ ได้นำเสนอแนวคิดการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็นสามอำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยทั้งสามอำนาจนี้สามารถคานและดุลอำนาจกันได้ เพื่อยับยั้งการใช้อำนาจโดยมิชอบ นอกจากนี้มองเตสกีเอร์ ยังได้เสนอแนวคิดในการแยกบุคคลผู้ใช้อำนาจแต่ละอำนาจให้เป็นอิสระจากกัน^๑ แนวความคิดดังกล่าวปรากฏอยู่ในวรรณกรรมที่ชื่อว่า “L’ Esprit des lois” แต่อย่างไรก็ตามชาวฝรั่งเศสเห็นว่าแนวความคิดดังกล่าวของมองเตสกีเอร์นั้น ตั้งอยู่บนฐานของการวิเคราะห์ในบทที่ ๘ ของวรรณกรรมดังกล่าวที่ชื่อว่า “จากรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ”^๒

มองเตสกีเอร์ (Montesquieu) นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจที่มีอิทธิพลต่อแนวคิดทางการเมืองของผู้ซึ่งถูกกดขี่โดยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ในประเทศฝรั่งเศสและในประเทศอื่นๆ ในทวีปยุโรปตลอดจนผู้ซึ่งไปตั้งรกรากอยู่ในรัฐต่างๆ ในทวีปอเมริกาเป็นอย่างมากโดยบุคคลเหล่านั้นเข้าใจหรือตีความว่า ตามความเห็นของมองเตสกีเอร์นั้น จะต้องแบ่งอำนาจออกเป็น ๓ อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และจะต้องมีการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจด้วยโดยให้รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ ให้รัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจและให้ศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ ซึ่งความเข้าใจเช่นนี้นี้ย่อมชักนำไปสู่ระบบ

^๑ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, ๒๕๓๕) .

หน้า ๑๔๖.

^๒ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย . (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน , ๒๕๔๗) . หน้า ๑๖๙.

การเมืองที่มีการแบ่งแยกอำนาจบริหารโดยเด็ดขาด โดยผู้ใช้อำนาจแต่ละอำนาจดังกล่าวนั้นจะต้องไม่มีความสัมพันธ์ต่อกันและไม่เข้าไปก้าวก่ายในการใช้อำนาจของกันและกัน ความเข้าใจเช่นว่านี้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. ๑๗๘๗ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลก

ศาสตราจารย์ ฟรอนซิส-ปอล เบนัวต์ (Francis-Paul BEnoijt) ได้วิเคราะห์แนวความคิดของมองเตสกีเอร์ว่า การที่มองเตสกีเอร์ กล่าวว่ามี “อำนาจ” (pouvoirs) ๓ อำนาจ นั้น ที่จริงแล้วมองเตสกีเอร์มุ่งหมายถึง “หน้าที่” (Fuction) ๓ หน้าที่มากกว่า คือหน้าที่ในการออกกฎหมาย (legislative function) หน้าที่ในการบริหาร (executive function) และหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี (judicial fuction) ซึ่งจะต้องแยกต่างหากจากกัน^๓

รองศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้อธิบายความหมายและสาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจไว้^๔ พอสรุปได้ว่า รัฐมีฐานะเป็นบุคคลอีกคนหนึ่ง แยกต่างหากจากปัจเจกชนแต่ละคนที่เป็นราษฎรหรือเป็นพลเมืองของรัฐ โดยรัฐมีความสามารถที่จะทรงสิทธิหรือมีหน้าที่ต่างๆ ตามกฎหมายต่างหากจากปัจเจกชน โดยรัฐเป็นเจ้าของอำนาจปกครองแผ่นดินที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty) แต่เนื่องจากรัฐเป็นนิติบุคคล รัฐจึงไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการได้ด้วยตนเอง รัฐจึงต้องมีบุคคลธรรมดาคนหนึ่งหรือคณะหนึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการแทนตนและในนามของตน บุคคลที่ใช้อำนาจแทนและในนามของรัฐนี้เรียกว่า “องค์กรของรัฐ” (Organ of State) รัฐอาจใช้อำนาจอธิปไตยของตนกระทำการต่างๆ โดยองค์กรเพียงองค์กรเดียวก็ได้ ดังเช่นในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อย่างไรก็ตามเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจ รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยจึงได้บัญญัติจัดระเบียบแห่งการใช้อำนาจอธิปไตยโดยวางอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งแยกอำนาจ กล่าวคือ มีการกระจาย (distribution) การใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการให้องค์กรของรัฐต่างองค์กรเป็นผู้ใช้แยกต่างหากจากกัน แต่ละองค์กรต่างก็ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการตามที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้แก่กันอย่างเป็นอิสระ ไม่ต้องฟังคำสั่งหรือคำบัญชาขององค์กรอื่น อย่างไรก็ตาม ในกรณีนี้พบว่ารัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตย บางรัฐอาจบัญญัติให้องค์กรของรัฐที่กระทำการทางการเมือง กล่าวคือ องค์กรนิติบัญญัติ และองค์กรบริหารมีอำนาจกระทำการในลักษณะที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน

^๓ Francis-Pual BEnoijt. Le Droit Administratif FranCais. (Paris : Librairie Dalloz , 1968). Pp 283-287. อ้างถึงในชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายปกครอง : แนวความคิดและหลักกฎหมายที่ควรรู้ (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง , ๒๕๕๕) หน้า ๓๒.

^๔ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ . “ศาลปกครองกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ” .ศาลปกครอง. สมคิด เลิศไพฑูรย์ , บรรณาธิการ . พิมพ์ครั้งที่ ๒ , (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๕๐) หน้า ๖๙ – ๗๒.

ในระดับใดระดับหนึ่งก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเหตุผลในทางประวัติศาสตร์ จารีตประเพณี หรือระบบการเมืองการปกครองของแต่ละรัฐเป็นสำคัญ^๕

หลักการแบ่งแยกอำนาจมีสาระสำคัญดังนี้ คือ^๖

๑. หลักการแบ่งแยกอำนาจเรียกร้องให้มีการแยกองค์กรตุลาการออกจากองค์กรทางการเมือง อันได้แก่องค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหารอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ

๑) รัฐธรรมนูญได้มอบหมายให้องค์กรตุลาการผูกขาดการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ กระทำการตุลาการแต่ผู้เดียว ไม่เปิดโอกาสให้องค์กรของรัฐองค์กรอื่นเข้ามาร่วมใช้อำนาจนี้ได้ และขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญก็จำกัดบทบาทขององค์กรตุลาการให้มีแต่เฉพาะการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้กฎหมายเท่านั้นไม่เปิดโอกาสให้เข้าไปร่วมใช้อำนาจกระทำการในทางนิติบัญญัติ และในทางบริหารกับองค์กรอื่นด้วย

๒) รัฐธรรมนูญได้แยกบุคลากรขององค์กรตุลาการออกจากบุคลากรขององค์กรนิติบัญญัติและบุคลากรขององค์กรบริหารอย่างเด็ดขาด กล่าวคือ ห้ามแต่งตั้งบุคลากรขององค์กรอื่นมาเป็นผู้พิพากษาและห้ามแต่งตั้งผู้พิพากษาไปดำรงตำแหน่งองค์กรอื่นในขณะเดียวกัน

๓) รัฐธรรมนูญได้ให้หลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในการพิจารณาพิพากษาคดี ผู้พิพากษาจะไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลขององค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหาร โดยวิธีการคือ การโยกย้าย การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน ตลอดจนการพิจารณาโทษทางวินัย จะต้องเกิดจากความยินยอมของตัวผู้พิพากษาด้วยกันเอง หรืออย่างน้อยจะต้องเป็นไปโดยองค์กรซึ่งสมาชิกทั้งหมดหรือบางส่วนมาจากการเลือกตั้งของผู้พิพากษา

๒. ปัญหาว่าสมควรจะแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติออกจากองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางบริหารหรือไม่และในกรณีที่เหมาะสมสมควรจะแยกองค์กรดังกล่าวออกจากกัน จะแยกอย่างเด็ดขาดเคร่งครัดหรือไม่นั้น รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยรัฐต่างๆ ในปัจจุบันได้ให้คำตอบปัญหานี้ไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ ในรัฐเสรีประชาธิปไตยบางรัฐไม่แยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติออกจากองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางบริหาร โดยให้การใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทั้งสองด้านนี้รวมศูนย์อยู่ที่องค์กรเพียงองค์กรเดียว รัฐเสรีประชาธิปไตยบางรัฐได้แยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติออกจากองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางบริหารโดยเด็ดขาด บางรัฐแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติออกจากองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยกระทำการทางบริหารโดยไม่เด็ดขาด ดังนั้นจึงมีระบบรัฐบาลอยู่ ๓ ระบบ ได้แก่ ระบบสมัชชา (Assembly Government) ระบบประธานาธิบดี (President Government) และระบบรัฐสภา (Parliamentary Government)

^๕ ยุทธศิลป์ กระแสร์กุล. "ปัญหาในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย". (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๗). หน้า ๔๑.

^๖ เรื่องเดียวกัน. หน้า ๔๑-๔๓.

ในระบบสมาชิก (Assembly Government) การใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐกระทำทางนิติบัญญัติและทางบริหาร รวมศูนย์อยู่ที่องค์กรเดียวโดยไม่มีการแยกบุคลากรในองค์กรนิติบัญญัติออกจากบุคลากรในองค์กรบริหาร

ในระบบประธานาธิบดี (Presidential Government) มีการแยกองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยกระทำทางนิติบัญญัติ ออกจากองค์กรบริหารค่อนข้างเด็ดขาดเคร่งครัด กล่าวคือ ต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่ของตนโดยไม่มีการคานและดุล (Checks and balances) อำนาจซึ่งกันและกัน เช่น รัฐสภาไม่สามารถเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีอันมีผลให้ประธานาธิบดีต้องออกจากตำแหน่ง และประธานาธิบดีก็ไม่สามารถยุบสภาได้ บุคลากรของแต่ละองค์กรจะเข้าไปดำรงตำแหน่งในอีกองค์กรหนึ่งไม่ได้ เช่น สมาชิกรัฐสภาจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี (Secretary) ในขณะเดียวกันไม่ได้ เป็นต้น

ในระบบรัฐสภา (Parliamentary Government) มีการแยกองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยกระทำทางนิติบัญญัติออกจากองค์กรบริหารโดยไม่เด็ดขาดอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ ต่างฝ่ายต่างสามารถที่จะคานและดุล (checks and balances) อำนาจซึ่งกันและกันได้ เช่น รัฐสภาสามารถที่จะเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่งได้ ในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารสามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ นอกจากนี้บุคลากรในองค์กรหนึ่งสามารถเข้าไปดำรงตำแหน่งในอีกองค์กรหนึ่งได้ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี (Minister) ได้ เป็นต้น

ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงมีผลให้องค์กรใช้อำนาจนิติบัญญัติ และองค์กรใช้อำนาจบริหารเข้ามาเกี่ยวข้องกันได้บ้าง การแยกกันอย่างเด็ดขาดเคร่งครัดย่อมไม่ถูกต้องตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ การปกครองในระบบต่างๆ ที่วางอยู่บนหลักการแบ่งแยกอำนาจจึงแตกต่างกัน เฉพาะระดับของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรใช้อำนาจนิติบัญญัติและองค์กรใช้อำนาจบริหาร ซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองด้วยกันว่ามากน้อยแตกต่างกันเพียงเท่านั้น อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรใช้อำนาจทั้งสองนี้ จะต้องไม่ทำลายสาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจ กล่าวคือ จะต้องพิจารณาว่าการก้าวก้าวหรือความสัมพันธ์นั้นทำให้องค์กรอื่นยังคงทำหน้าที่ของตนต่อไปได้หรือไม่ โดยในขณะเดียวกันรัฐยังคงสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒. หลักนิติรัฐ

ไม่ว่าทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเอร์จะมีการศึกษาวิเคราะห์ตีความได้หลากหลายนัยอย่างไร แต่ในภาพรวมแล้วการศึกษาทฤษฎีดังกล่าวได้นำไปสู่การยอมรับว่าอำนาจอธิปไตยอาจแบ่งใช้ได้เป็นด้านหลักๆ ๓ ด้าน ซึ่งเรียกกันภายหลังต่อมาว่า ๓ อำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

หลักการสำคัญของแนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจก็คือเรื่องการใช้อำนาจยับยั้งอำนาจ กล่าวคือให้อำนาจทั้งสามอำนาจนี้ตรวจสอบซึ่งกันและกัน และไม่ให้อำนาจทั้งสามนี้รวมอยู่ในคนๆ เดียวกันเพื่อป้องกันมิให้เกิดทรราชย์ขึ้น ในประเทศต่างๆ ที่วัตรระบบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทางการเมืองที่แตกต่างกันทั้งหลายนี้หลักการสำคัญประการหนึ่งกลับมีความสอดคล้องกัน คือ

หลักการรับประกันความเป็นอิสระในการพิพากษาคดีของผู้พิพากษาให้ปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจอื่นใด เพื่อให้สามารถดำรงตนในฐานะหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเต็มที่

คุณค่าและความสำคัญของหลักความเป็นอิสระในการพิพากษาคดีของผู้พิพากษานี้ ได้รับการยอมรับนับถือในสังคมอารยะทั้งหลายอย่างหนักแน่นมั่นคง และถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานอันเป็นหัวใจของหลักการปกครองโดยกฎหมาย (The Rule of Law) ของอังกฤษ ซึ่งมีนัยไม่แตกต่างจากหลักในเรื่องรัฐที่มีกฎหมายเป็นใหญ่ (Etat de droit) ของฝรั่งเศส หรือนิติรัฐ (Rechtsstaat) ของเยอรมนี^๗

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า^๘ ตามแนวความคิดเสรีนิยมประชาธิปไตยนั้นถือว่า แม้รัฐจะมีอำนาจอธิปไตย แต่รัฐต้องเคารพกฎหมายซึ่งมีอยู่ ๒ ทฤษฎีหลัก ๆ คือ

๑. ทฤษฎีว่าด้วยการจำกัดอำนาจของตนเองด้วยความสมัครใจ (auto-limitation) ซึ่ง เฮียร์ริง (Ihering) และ เจลลิเนค (Jellinek) นักปราชญ์เยอรมันเป็นผู้เสนอ ทฤษฎีนี้มีหลักว่ารัฐไม่อาจถูกจำกัดอำนาจโดยกฎหมายได้เว้นแต่รัฐจะสมัครใจผูกมัดตนเองด้วยกฎหมายที่ตนสร้างขึ้น และกฎหมายหลักที่รัฐสร้างขึ้นมาก็คือรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญจะกำหนดสถานะของอำนาจการเมืองในรัฐว่าอยู่ที่องค์กรใด ต้องใช้อย่างไร มีข้อจำกัดอย่างไร

๒. ทฤษฎีนิติรัฐ (Legal State) ซึ่ง การ์เร เดล มาลแบร์ (Carré de Malberg) ได้นำเสนอแนวความคิดไว้ว่า รัฐและหน่วยงานของรัฐทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะและอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน มีอำนาจก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่แก่เอกชนได้ฝ่ายเดียวโดยที่เอกชนไม่ต้องให้ความยินยอม กฎหมายมหาชนให้อำนาจแก่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน แต่กฎหมายนั้นเองก็จำกัดอำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกกรอบที่กฎหมายให้ไว้ ผลที่ตามมาก็คือ จะต้องมีการควบคุมการกระทำขององค์กรของรัฐทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็นการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ (คำพิพากษาและคำสั่งศาล) หรือการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร (กฎ คำสั่งทางปกครอง) ให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

รองศาสตราจารย์.ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ให้คำอธิบายแนวความคิดและสาระสำคัญของหลักนิติรัฐว่า^๙ รัฐเสรีประชาธิปไตยยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญโดยอาจจำแนกออกได้เป็น ๓ ประเภทด้วยกัน คือ

^๗ สุรพล นิติไกรพจน์. "ทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจกับการห้ามศาลพิจารณาคดีที่ฝ่ายปกครองเป็นจำเลย". ศาลปกครอง. สมคิด เลิศไพฑูรย์,บรรณาธิการ. พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม , ๒๕๔๐) . หน้า ๘๘.

^๘ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน - เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย. (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๓๗) . หน้า ๔๘.

๑. สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย สิทธิเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน สิทธิเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิเสรีภาพในครอบครัว

๒. สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา

๓. สิทธิเสรีภาพในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐที่สำคัญได้แก่ สิทธิเสรีภาพในอันที่จะแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิเสรีภาพในอันที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่ม เป็นสมาคม หรือเป็นพรรคการเมืองเพื่อดำเนินการทางการเมืองให้เป็นตามความเห็นทางการเมืองของตน รวมถึงตลอดถึงสิทธิเสรีภาพในวันที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และสมัครเข้ารับเลือกตั้ง

อย่างไรก็ดี รัฐจะต้องธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือหรือผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ซึ่งในบางกรณีรัฐจะต้องบังคับให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่าง โดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้บ้างเหมือนกันแต่รัฐให้คำมั่นต่อราษฎรว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกล้ำกลายสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนและเป็นการทั่วไปว่าให้องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกล้ำกลายสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. อักขรพร จุฬารัตน์ ได้สรุปประเทศที่มีการปกครองโดยหลักนิติรัฐว่าต้องมีลักษณะที่สำคัญ ๕ ประการ ประกอบด้วย^{๑๐}

๑. ฝ่ายรัฐจะใช้อำนาจกระทำการใดๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนพลเมืองของตนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจเป็นสำคัญ ซึ่งถือเป็นคุณลักษณะที่ตรงกับสิ่งที่เรียกว่า “Supremacy of Law”

๒. ประเทศที่เป็นนิติรัฐต้องมีการแบ่งแยกอำนาจการใช้อำนาจอธิปไตยออกจากกัน โดยมีให้องค์กรใดมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ซึ่งมีผลให้ต้องกำหนดองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยเฉพาะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยนั้น รวมทั้งหลักอันเป็นหลักที่สำคัญที่สุดของการเป็นนิติรัฐ คือต้องรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วยซึ่งถือเป็นหลักที่แน่นอน

๓. ต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองโดยฝ่ายตุลาการ ซึ่งส่วนใหญ่อำนาจของฝ่ายบริหารในประเทศที่เชื่อในหลักนิติรัฐนั้น ผู้ใช้อำนาจในการบริหารประเทศจะต้องมีผู้ตรวจสอบเพื่อดูว่าฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจไปในทางที่ถูกหรือไม่ ฉะนั้นประเทศที่เป็นนิติรัฐจึงมีองค์กรตรวจสอบที่เรียกว่า “ศาลปกครอง” ไม่ว่าจะประเทศที่มีระบบ “ศาลคู่” หรือระบบ “ศาลเดี่ยว” ก็ตาม

^๙ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน.

(กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, ๒๕๔๐) . หน้า ๑-๓.

^{๑๐} อักขรพร จุฬารัตน์, การใช้และตีความกฎหมาย, ปรับปรุงครั้งที่ ๑ . (กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์ , ๒๕๕๓) . หน้า ๙๕-๙๗.

๔. เนื่องจากประเทศโดยส่วนใหญ่ที่ใช้ระบบรัฐสภา มักจะมีความเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร (ยกเว้นกรณีของอังกฤษซึ่งมี “รัฐสภา” (Parliament) เป็นองค์กรสูงสุดเหนือกว่าองค์กรอื่นทั้งหลาย) ความเกี่ยวพันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งจะเป็นความเกี่ยวพันเชื่อมโยงกันใกล้ชิดเพราะฝ่ายนิติบัญญัติที่ได้รับเสียงข้างมากจะเข้ามาทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) จึงทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีที่มาจากแหล่งเดียวกันและมีความใกล้ชิดกัน ฉะนั้นด้วยลักษณะความสัมพันธ์เชื่อมโยงในโครงสร้างที่มาของสถาบันอำนาจทั้งสองจึงทำให้การตรวจสอบไม่สามารถทำได้ โดยเฉพาะการตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ แต่การตรวจสอบอาจเน้นไปที่การตรวจสอบมิให้กฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญ แม้จะมีการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองโดยศาลแล้ว ฝ่ายบริหารก็อาจจะแก้ไขไม่ให้เกิดการถูกตรวจสอบนั้นเป็นผลในภายหน้าได้ โดยการให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นเสียงข้างมากแก้ไขกฎหมายใดๆ ให้เป็นไปตามความต้องการของตนได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ว่ากฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นนั้นเป็นไปตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดอีกชั้นหนึ่งด้วย ซึ่งเป็นลักษณะของ Judicial Review ซึ่งหมายถึงการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ และรวมถึงการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั่นเอง

๕. ความเป็นอิสระของตุลาการหรือศาลในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจไม่ว่าในทางบริหารหรือในทางปกครองว่าขัดต่อกฎหมายหรือไม่ รวมทั้งการตรวจสอบกฎหมายว่าขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในที่สุดด้วย

จะเห็นได้ว่านิติรัฐ (Legal State) เป็นรัฐซึ่งมีเจตนารมณ์ที่สำคัญประการหนึ่งคือการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎร ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการควบคุมตรวจสอบการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองว่าได้กระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เพียงใด องค์กรที่จะทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบดังกล่าวจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องเป็นอิสระจากองค์กรฝ่ายบริหารหรือองค์กรฝ่ายปกครองเพราะมีส่วนได้เสียในการกระทำของคนจึงย่อมไม่อยู่ในสถานะและวิสัยที่จะให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรอย่างแท้จริงได้ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเองก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะเข้าไปควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองได้ทุกกรณี เพราะสามารถจะควบคุมได้แต่เพียงความรับผิดชอบในทางการเมืองของฝ่ายบริหารเท่านั้น องค์กรตุลาการจึงได้รับการยอมรับและเชื่อถือเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลาง มีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงใดๆ ของทั้งองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ การวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง หรือข้อพิพาทระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับราษฎรหรือปัจเจกชน โดยองค์กรตุลาการจึงสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

๓. แนวความคิดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ

๓.๑ ความหมายของ “สิทธิ” และ “เสรีภาพ”

รองศาสตราจารย์ ดร.วราพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” ไว้ดังนี้^{๑๑}

“สิทธิ” (Right) คือ อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น (เช่น สิทธิทางหนี้ กรรมสิทธิ์ ฯลฯ) เป็นต้นว่าอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลหนึ่งในอันที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างบางประการให้เกิดประโยชน์แก่ตน เช่น เรียกร้องให้เขาชำระเงินให้หรือซ่อมกำแพงบ้านให้ หรือให้ละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น เรียกร้องให้ผู้ที่ขายกิจการให้แก่ตนละเว้นจากการประกอบกิจการอย่างเดียวกันกับที่ขายให้แก่ตนในเมืองเดียวกันแข่งกับตน ส่วนกรรมสิทธิ์ในบ้านหลังหนึ่งเมื่อวิเคราะห์กันให้ลึกกลงไปแล้ว แท้ที่จริงก็คืออำนาจของผู้ที่เป็นเจ้าของบ้านหลังนั้นในอันที่จะใช้สอยบ้านหลังนั้น จำหน่ายจ่ายโอนบ้านหลังนั้น และห้ามมิให้ผู้อื่นเข้าไปในบ้านหลังนั้นและใช้บ้านหลังนั้นด้วยประการใดๆ โดยมีขอบนั้นเอง

ส่วน “เสรีภาพ” (Liberty) นั้นได้แก่ “ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น” “ภาวะที่ปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยว ชัดขวาง” บุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพอยู่ตราบเท่าที่เขาไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่เขาไม่ประสงค์จะทำ และไม่ถูกหน่วงเหนี่ยว ชัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่เขาประสงค์จะกระทำ กล่าวโดยสรุป เสรีภาพคืออำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเอง (Self-determination) โดยอำนาจนี้บุคคลย่อมเลือกวิถีของตนได้ด้วยตนเองตามใจปรารถนา เสรีภาพจึงเป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเอง ดังนั้น เสรีภาพจึงแตกต่างกับสิทธิซึ่งเป็นอำนาจที่บุคคลใช้ในความสัมพันธ์ระหว่างตนเองกับผู้อื่น โดยการเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งให้เป็นประโยชน์แก่ตน จริงอยู่การที่กฎหมายรับรองเสรีภาพอย่างใดหนึ่งให้แก่บุคคลย่อมมีผลก่อให้เกิดหน้าที่แก่ผู้อื่นด้วยเหมือนกัน แต่หน้าที่ที่เกิดขึ้นแก่ผู้อื่นอันเนื่องมาจากการที่กฎหมายรับรองเสรีภาพให้แก่บุคคลคนหนึ่งนี้เป็นเพียงหน้าที่ที่จะต้องเคารพเสรีภาพของเขา ผู้ทรงเสรีภาพควรมีอำนาจตามกฎหมายแต่เพียงที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นละเว้นจากการรบกวนชัดขวางการใช้เสรีภาพของตนเท่านั้น หาได้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะเป็นการส่งเสริมการใช้เสรีภาพของตน หรือเอื้ออำนวยให้ตนใช้เสรีภาพได้สะดวกขึ้นไม่

ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าสิทธิกับเสรีภาพ แม้จะคล้ายคลึงกันในข้อที่ว่าต่างก็เป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคล แต่ก็แตกต่างกันในข้อสาระสำคัญอันมีอาจมองข้ามเสียได้ กล่าวคือ สิทธิเป็นอำนาจที่บุคคลใช้ในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงให้เกิดประโยชน์แก่ตน แต่เสรีภาพเป็นอำนาจของบุคคลในอันที่จะ

^{๑๑} วราพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๓) หน้า ๒๑-๒๘.

กระทำในสิ่งที่ตนประสงค์จะกระทำและที่จะไม่ให้กระทำในสิ่งที่ตนไม่ประสงค์จะกระทำ และแม้การมีอำนาจดังกล่าวจะมีผลก่อให้เกิดหน้าที่แก่ผู้อื่น หน้าที่นั้นก็จะเป็นแต่เพียงหน้าที่ที่จะต้องละเว้นจากการกระทำใดๆ ที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการใช้เสรีภาพของเขาเท่านั้น

การเปรียบเทียบสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารในความครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น (Right of access to Government – Held Information) กับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of Expression) คงแสดงให้เห็นความแตกต่างระหว่างสิทธิกับเสรีภาพได้อย่างเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น เมื่อเรากล่าวว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารในความครอบครองของหน่วยราชการ เราหมายความว่าราษฎรมีอำนาจตามกฎหมายในอันที่จะขอข้อมูลหรือข่าวสารต่างๆ ที่ตนสนใจจากส่วนราชการผู้ครอบครองข้อมูลหรือข่าวสารเหล่านั้นไว้ได้ และส่วนราชการนั้นก็มิหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องให้ผู้ยื่นคำขอได้ดูข้อมูลหรือข่าวสารเหล่านั้นด้วย ตรงกันข้ามเมื่อเรากล่าวว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา ฯลฯ เราหมายความว่าราษฎรมีอำนาจตามกฎหมายในอันที่จะกล่าวถ้อยคำ เขียนหรือเผยแพร่ข้อความใดๆ ได้โดยปราศจากการรบกวนขัดขวางจากองค์กรต่างๆ ของรัฐ แต่ราษฎรมีอำนาจตามกฎหมายที่จะเรียกร้องให้รัฐจัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้สำหรับการแสดงความคิดเห็นวิธีต่างๆ เหล่านั้นไม่ เช่นไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเรียกร้องให้รัฐจัดหาเครื่องกระจายเสียงให้ใช้พูด ปากกา ดินสอหรือเครื่องพิมพ์ดี และกระดาษให้ใช้เขียน ฯลฯ อำนาจที่ราษฎรพึงมีต่อรัฐคงเป็นเพียงอำนาจที่จะเรียกร้องให้รัฐละเว้นกระทำการใดๆ ที่เป็นหรือจะเป็นอุปสรรคขัดขวางการแสดงความคิดเห็นของตนเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนี้ก็ได้มีการใช้คำว่า “สิทธิ” และคำว่า “เสรีภาพ” ปนๆ กันไป เช่น เรียกบรรดาสิทธิและเสรีภาพที่มนุษย์แต่ละคนพึงจะมีในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์รวมๆ กันไปว่า “สิทธิมนุษยชน” (Human Rights) ในสหพันธรัฐเยอรมันเรียกบรรดาสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองให้แก่บุคคลธรรมดาๆ กันว่า “สิทธิขั้นพื้นฐาน” (Basic Right หรือ Fundamental Constitutional Rights) กระนั้นก็ตามพึงระลึกไว้เสมอว่า สิ่งที่เรียกว่า “สิทธิมนุษยชน” ก็คือ “สิทธิพื้นฐาน” ก็ดี นั้นส่วนใหญ่แล้วจะเป็น “สิทธิในเสรีภาพ” (Right of Liberty) กล่าวคือเป็นอำนาจกฎหมายในอันที่จะกระทำการต่างๆ โดยปราศจากการรบกวนขัดขวางของรัฐนั่นเอง

สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยต่างๆ บัญญัติรับรองไว้ให้แก่ราษฎรนั้น เป็นสิทธิและเสรีภาพที่ถือกันว่ามนุษย์แต่ละคนจำเป็นต้องมีและใช้เพื่อพัฒนาบุคลิกภาพแห่งตนทั้งในทางกายภาพและในทางจิตใจ เป็นคุณค่าสูงซึ่งองค์กรต่างๆ ของรัฐทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรผู้ใช้อำนาจบริหาร หรือองค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการก็ตาม จะต้องให้ความเคารพและให้ความคุ้มครอง บรรดาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิและเสรีภาพ จึงมิได้มีฐานะเป็นแต่เพียง “คำประกาศอุดมการณ์” ของรัฐเท่านั้น หากแต่มีฐานะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับโดยตรง (Self – Executing) แก่องค์กรของรัฐเหล่านั้นเลยทีเดียว หากจำเป็นต้องมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติยืนยันอีกชั้นหนึ่งไม่ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญรับรองและให้ความคุ้มครองเสรีภาพด้านใดด้านหนึ่งแก่ราษฎร ราษฎรก็ย่อมใช้เสรีภาพนั้นได้ทันที องค์กรต่างๆ ของรัฐจะห้ามมิให้ราษฎร

ใช้เสรีภาพนั้นโดยอ้างว่ายังไม่มี การตราพระราชบัญญัติรับรองและกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการใช้เสรีภาพนั้นขึ้นใช้บังคับไม่ได้ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิ ด้านใดด้านหนึ่งแก่ราษฎร โดยหลักแล้วราษฎรก็ย่อมใช้สิทธินั้นได้ทันทีเช่นเดียวกัน

สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยต่างๆ บัญญัติรับรองและให้ความ คุ้มครองแก่ราษฎรจะทวีจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ พร้อมๆ กับพัฒนาการทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี แต่ก็ไม่ควรด่วนสรุปว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์จะรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพเพียงเท่าที่บัญญัติระบุไว้โดยเฉพาะเท่านั้น ปฏิเสธไม่รับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพอื่นๆ ซึ่งแม้ว่าจะจำเป็นแก่การพัฒนาบุคลิกภาพของมนุษย์ แต่ก็ได้บัญญัติระบุไว้อย่าง ชัดแจ้งบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ข้อที่ ๙ (9th Amendment) กล่าวไว้ อย่างน่าฟังว่า “ การจาระไนสิทธิและเสรีภาพบางประการไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่ได้หมายความว่า รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้ความสำคัญแก่หรือปฏิเสธหรือเสรีภาพประการอื่นของประชาชน ” ทำนองเดียวกัน รัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธรัฐไม่ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพส่วนบุคคล เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิที่จะให้การแก้ข้อกล่าวหาก่อนที่จะถูกศาลหรือองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองลงโทษ (Le droit d’etre entendu) สิทธิที่จะไม่ตกเป็นเหยื่อของการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ (L’ interdiction de l’ arbitraire) ไว้อย่างชัดแจ้ง แต่ศาลสูงสุดแห่งสมาพันธรัฐสวิสก็ถือว่าสิทธิเสรีภาพต่างๆ เหล่านี้ พึงได้รับการคุ้มครองในฐานะเป็นสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยปริยาย (Implied constitutional rights- Droits constitutionels non-ecrits) เช่นเดียวกัน

๓.๒ ประเภทของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

การพิจารณาถึงประเภทของสิทธิและเสรีภาพนั้นได้มีการจำแนกออกในหลายลักษณะ แต่ในที่นี้จะพิจารณาจำแนกของสิทธิและเสรีภาพ ดังนี้^{๑๒}

๑) การจำแนกสิทธิและเสรีภาพตามแนวคลาสิกของเยอรมัน

การจำแนกประเภทของสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับหน้าที่ของรัฐเป็นข้อพิจารณา ในการแบ่งสิทธิและเสรีภาพ

โดยแนวความคิดนี้ผู้เสนอคือ Georg Jelline K ซึ่งได้แบ่งประเภทสิทธิและเสรีภาพ ออกเป็น ๓ ประเภท คือ

(๑) status negativus หมายถึง กลุ่มของสิทธิและเสรีภาพที่ใช้สิทธิและ เสรีภาพของปัจเจกบุคคลจะต้องปราศจากการเข้ามาแทรกแซงใดๆ ของรัฐ การใช้สิทธิและเสรีภาพ ประเภทนี้เป็นเรื่องที่ปัจเจกบุคคลสามารถดำเนินการไปได้เองโดยรัฐไม่จำเป็นต้องเข้ามาดำเนินการใดๆ สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้เป็นสิทธิและเสรีภาพที่ปฏิเสธอำนาจรัฐ สิทธิและเสรีภาพในกลุ่มนี้แสดง ออกมาในรูปของสิทธิในการป้องกัน (Abwehrrecht) อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคล ต่อการแทรกแซงของรัฐหรือการละเมิดของรัฐ จากสิทธิในการป้องกันของปัจเจกบุคคลดังกล่าวนี้

^{๑๒} บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักการพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน ,๒๕๔๓) หน้า ๕๒-๕๓.

ปัจเจกบุคคลอาจเรียกร้องให้มีการแก้ไขเยียวยาจากรัฐได้ ในกรณีที่มีการแทรกแซงหรือมีการละเมิดจากรัฐ หรืออาจเรียกร้องให้รัฐละเว้นจากการกระทำความผิดดังกล่าวได้ ตัวอย่างของสิทธิในกลุ่ม status negativus ตามรัฐธรรมนูญของไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ เช่น เสรีภาพในการถือศาสนา (มาตรา ๓๗) เสรีภาพในเคหสถาน (มาตรา ๓๓) เสรีภาพในการสื่อสาร (มาตรา ๓๖) สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย (มาตรา ๓๒) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (มาตรา ๔๕) และเสรีภาพในทางวิชาการ (มาตรา ๕๐) เป็นต้น

(๒) status positivus หมายถึง กลุ่มของสิทธิที่การใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีอาจจะบรรลุความมุ่งหมายได้หากปราศจากการเข้ามาดำเนินการโดยอย่างหนึ่งจากฝ่ายรัฐ สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้แสดงออกมาในรูปของสิทธิประเภท “สิทธิเรียกร้อง” สิทธิเรียกร้องให้กระทำการ สิทธิในการดำเนินคดี ตามทัศนะ Jellinek เห็นว่าสิทธิที่เป็นศูนย์กลางของสิทธิประเภทนี้คือสิทธิเรียกร้องที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย (Anspruch auf Rechtsschutz)

สิทธิประเภทนี้ ตามรัฐธรรมนูญของไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้แก่ สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (มาตรา ๔๙) สิทธิในการรับบริการทางสาธารณสุข (มาตรา ๕๑) สิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากรัฐของเด็กและเยาวชน (มาตรา ๕๒) สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐของบุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปี (มาตรา ๕๓) สิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลือจากรัฐของผู้พิการ (มาตรา ๕๔) และสิทธิที่จะใช้สิทธิทางศาล (มาตรา ๒๘) เป็นต้น

(๓) status activus หมายถึง กลุ่มของสิทธิที่ปัจเจกบุคคลใช้สิทธิของตนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมือง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรของรัฐ สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ได้มีการบัญญัติรับรองออกมาในรูปของ “สิทธิของพลเมือง” อันได้แก่สิทธิของผู้เลือกตั้ง สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิในการสมัครเข้ารับราชการ สิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง รวมทั้งสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองอื่นๆ สิทธิประเภทนี้มักจะจำกัดให้เฉพาะพลเมืองของชาตินั้น

การแบ่งสิทธิและเสรีภาพตามแนวคลาสสิกของเยอรมัน ซึ่งอาศัยลักษณะของการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับหน้าที่ของรัฐเป็นข้อพิจารณาในการแบ่งสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว ซึ่งสามารถทำให้เข้าใจพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพแต่ละประเภทว่ามีจุดมุ่งหมายอย่างไรและการที่ทำให้บรรลุความมุ่งหมายสิทธิและเสรีภาพแต่ละประเภทรัฐจะต้องดำเนินการอย่างไร

รองศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้กล่าวถึงการจำแนกสิทธิและเสรีภาพโดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์หรือเนื้อหาของสิทธิและเสรีภาพนั้น สามารถจำแนกสิทธิและเสรีภาพได้เป็น ๗ ประเภท คือ^{๑๓}

๑. สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล ได้แก่

ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและร่างกาย ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ความคุ้มครองจากการใช้อำนาจรัฐป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดทางอาญา เช่น บทบัญญัติที่ว่าบุคคลจะไม่ต้อง

^{๑๓} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. อ่างแล้วใน ๑๑. หน้า ๓๔-๓๙.

รับโทษทางอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิด และกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้ ซึ่งเป็นการรับรองหลัก “ไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” (nullum crimen Nulla poena sine lege) บทบัญญัติที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ก่อนที่จะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ บทบัญญัติที่ห้ามจับกุม คุมขัง หรือตรวจค้นตัวบุคคล เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

- สิทธิที่จะไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองอันอาจทำให้ตนถูกฟ้องเป็นคดีอาญา
- เสรีภาพในเคหสถาน
- เสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย
- เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร
- สิทธิในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และความเป็นอยู่ส่วนตัว

๒. สิทธิและเสรีภาพในทางความคิดและการแสดงความคิดเห็น ได้แก่

- เสรีภาพในการนับถือศาสนา นิายศาสนา หรือ ลัทธินิยมในทางศาสนา และในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

- สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- เสรีภาพในการศึกษาอบรม
- เสรีภาพทางวิชาการ
- เสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น เช่น วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ การเล่นแสดงต่างๆ ฯลฯ

๓. สิทธิและเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ได้แก่

- สิทธิในทรัพย์สิน

- สิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรมในกรณีที่ยึดหรือเวนคืนหรือกิจการถูกโอนเป็นของชาติ

- เสรีภาพในการทำสัญญาก่อตั้งนิติสัมพันธ์ระหว่างกัน
- สิทธิในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

- สิทธิที่จะได้รับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานและสิทธิที่จะได้รับการรักษาพยาบาลโดยไม่คิดมูลค่าในกรณีที่เป็นผู้ยากไร้

๔. สิทธิและเสรีภาพในการรวมกลุ่ม ได้แก่ เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ หรือหมู่คณะอื่น

- เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย

- สิทธิเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้ง
- เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ
- สิทธิในการสมัครเข้ารับราชการ

๕. สิทธิและเสรีภาพทางสังคม

๖. สิทธิที่จะตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่รัฐ

๗. สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ได้แก่

- บทบัญญัติที่คุ้มครองว่าบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

- บทบัญญัติที่คุ้มครองบุคคลมิให้รัฐกระทำการใดๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือทำให้เสียประโยชน์ อันควรมีควรได้เพราะเหตุที่ตนถือศาสนา นิกาย ศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือแตกต่างจากผู้อื่น

๔. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย

๑. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลัก “ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” เป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองที่ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้น^{๑๔} องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องกระทำการที่มีลักษณะดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น^{๑๕} โดยนัยนี้กฎหมายจึงเป็นทั้ง “แหล่งที่มา” (source) และ “ข้อจำกัด” (limitation) ของอำนาจกระทำการต่างๆ ขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง และการกระทำทางปกครองจึงเป็นเพียง “การบังคับให้การต่างๆ เป็นไปตามกฎหมาย” (Execution of Law) เท่านั้น^{๑๖} หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ

^{๑๔} วรเจตน์ ภาคีรัตน์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๖) น. ๑๙-๒๐.

^{๑๕} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๔), น. ๑๖-๑๗.

^{๑๖} Michel Stassinopoulos . Traite des actes administratifs . Paris , L.G.D.J. 1973 , pp. ๑๘-๑๙ อ้างใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ศาลปกครองกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ” ในหนังสือ ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๐). น. ๕๖.

ทางปกครองประกอบด้วยหลักการย่อย ๒ หลักการ คือ หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” ประการหนึ่ง และหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” อีกประการหนึ่ง^{๑๗}

๑) หลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย”

หลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง การผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจมีได้ใน ๒ ลักษณะ คือ กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ กล่าวคือเป็นกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองตัดสินใจดำเนินการตามแผนการปกครองเพื่อให้ชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรดีขึ้น เช่น การสร้างสวนสาธารณะหรือการดำเนินการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการดังกล่าวนี้ให้ขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่ เหตุผลพื้นฐานของการกำหนดให้การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายก็เนื่องมาจากหลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐและความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย เพราะหากยอมให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดระบบกฎหมายได้โดยไม่มีผลร้ายใดๆ ตามมาแล้ว กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในรัฐก็จะหาความหมายอันใดมิได้ ด้วยเหตุนี้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมายใดๆ ให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในบ้านเมืองได้

๒) หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ”

หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” กำหนดว่า องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำนั้น ในขณะที่หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายเรียกร้องแต่เพียงให้องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการอยู่ในกรอบของกฎหมายเท่านั้น หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” เรียกร้ององค์กรฝ่ายปกครองยิ่งไปกว่านั้น กล่าวคือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับ

นอกจากนี้มีข้อพึงสังเกตว่า โดยหลักแล้วกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองกระทำการต่างๆ ได้นั้นต้องเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น องค์กรฝ่ายปกครองจะอ้างกฎหมายประเพณีมาเป็นฐานในการใช้อำนาจปกครองหาได้ไม่ หากกฎหมายประเพณีดังกล่าวดำรงอยู่จริงย่อมเป็นหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติที่จะบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรรับรองกฎหมายประเพณีนั้นหรือยกเลิกกฎหมายประเพณีนั้นเสียเพื่อความมั่นคงแน่นอนในระบบกฎหมาย^{๑๘}

๒. การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำในทางปกครอง

^{๑๗} วรเจตน์ ภาคีรัตน์ , อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ ๑๔, น. ๒๐-๒๔.

^{๑๘} เฟิงอ้าง, น. ๒๖.

ในระบบกฎหมายเยอรมัน การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำในทางปกครองแยกออกเป็น การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในทางรูปแบบ และการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา^{๑๙}

๑) การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในทางรูปแบบ (die formelle Rechtmässigkeit)

การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในทางรูปแบบเป็นการตรวจสอบในเรื่องอำนาจหน้าที่ (Zuständigkeit) ของฝ่ายปกครอง, กระบวนการในการออกคำสั่งทางปกครอง (Verfahren) แบบ (Form) ของคำสั่งทางปกครอง และการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง (Begründung)

๒) การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา (die materielle Rechtmässigkeit)

ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองจะทำการตรวจสอบในเรื่องต่อไปนี้

(๑) ตรวจสอบเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองกับบทบัญญัติของกฎหมายทั้งหลาย (Übereinstimmung mit den bestehenden Gesetzen und Rechtsgrundsätzen)

(๒) การตรวจสอบพื้นฐานในทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการดำเนินการ (Ermächtigungsgrundlage)

(๓) ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจว่าปราศจากความบกพร่องหรือไม่ (Ermessensfehlerfreiheit)

(๔) ตรวจสอบตามหลักความได้สัดส่วน (Grundsatz der Verhältnismässigkeit) และ

(๕) ตรวจสอบตามหลักความแน่นอนชัดเจน (Grundsatz der Bestimmtheit)

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส มีข้อพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง^{๒๐} ดังนี้

๑) เนื้อหาของหลักความชอบด้วยกฎหมาย

หลักทั่วไปของกฎหมายสามารถจะจำกัดการกระทำของฝ่ายปกครองได้อย่างไรและมีข้อผูกพันอะไรบ้างที่บังคับฝ่ายปกครอง

(๑) ความชอบด้วยกฎหมายกับกิจกรรมที่เป็นจริง (legalité et action positive)

หลักความชอบด้วยกฎหมายได้ผูกพันกับฝ่ายปกครองในกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ในลักษณะที่ว่า การกระทำของฝ่ายปกครองต้องยึดถือกฎหมายที่ระบุในหลักความชอบด้วยกฎหมาย ข้อจำกัดนี้จะมีลักษณะยืดหยุ่นในลักษณะที่ว่า กฎเกณฑ์นั้นได้เปิดช่องว่างให้ฝ่ายปกครองกระทำการได้มากน้อยเพียงใด

^{๑๙} สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, “การควบคุมตรวจสอบองค์กรฝ่ายปกครองตามกฎหมายเยอรมัน. “๒๕๔๕, น. (อัดสำเนา)

^{๒๐} มนตรี รูปสุวรรณ, “หลักการว่าด้วยนิติกรรมทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม ๖ ตอน ๓ ธันวาคม ๒๕๓๐, น. ๕๘๕-๕๘๗.

ถ้าช่องว่างมาก ฝ่ายปกครองก็มีโอกาสใช้ดุลยพินิจมากขึ้น อำนาจของฝ่ายปกครองลักษณะนี้เรียกว่า “อำนาจดุลยพินิจ” (le pouvoir discretionnaire) แต่ถ้ามีช่องว่างน้อย ฝ่ายปกครองก็ไม่มีโอกาสใช้ดุลยพินิจ เรียกว่า “อำนาจผูกพัน” (le pouvoir lie)

(๒) ความชอบด้วยกฎหมายกับการยกเว้นไม่ปฏิบัติการ (absentions)

หลักความชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีผลเฉพาะในการบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องยึดถือความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำที่เป็นจริงและทันทีเท่านั้น หลักนี้ยังรวมไปถึงการห้ามไม่ให้ฝ่ายปกครองละเว้นไม่ปฏิบัติการอีกด้วย ซึ่งมีกรณีดังต่อไปนี้

(๒.๑) เมื่อตัวบท (texte) ระบุไว้ชัดให้ฝ่ายปกครองต้องออกกฎเกณฑ์อย่างหนึ่ง ก็เป็นที่ชัดแจ้งว่าฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตาม ถ้าปฏิเสธไม่ออกกฎเกณฑ์นั้น คำปฏิเสธก็ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งถูกฟ้องร้องให้เพิกถอนได้ รวมทั้งจะต้องรับผิดชอบในคำปฏิเสธนั้นๆ ด้วย

(๒.๒) กรณีไม่มีตัวบทระบุไว้ ฝ่ายปกครองก็สามารถพิจารณาได้ตามความเหมาะสม (l'opportunité d'agir) แต่หลักนี้ก็ไม่ใช่ที่เด็ดขาดแน่นอน กล่าวคือ ในเรื่องเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ในการใช้อำนาจทางความสงบเรียบร้อย (réglementation de police) คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับคำปฏิเสธของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจทางความสงบเรียบร้อย เช่น นายกเทศมนตรี (Le maire) ที่จะออกกฎข้อบังคับที่จำเป็นเพื่อระงับภัยอันตรายอันร้ายแรงว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น คดี C.E.23 Oct.1959, Doublet, R.D.P.;1959, 1235 Concl; A Bernard ; id 1960,802 mote Waline สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยว่านายกเทศมนตรีไม่รู้จักหน้าที่ตามกฎหมาย เพราะเมื่อมีกรณีที่เป็นภัยอันตรายอันจะนำมาสู่สถานการณ์ที่เป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อย ความมั่นคง นายกเทศมนตรีก็ไม่ออกคำสั่งใดๆ ที่จำเป็นเพื่อระงับภัยอันตรายนี้ ดังนั้น คำปฏิเสธของนายกเทศมนตรีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงถูกเพิกถอนได้

(๒.๓) ฝ่ายปกครองต้องออกกฎเกณฑ์ที่มีผลใช้บังคับทั่วไป (mesures réglementaires) ที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามกฎหมาย หรือตามข้อบังคับที่มีผลใช้บังคับทั่วไป (réglements) และฝ่ายปกครองต้องออกกฎเกณฑ์ดังกล่าวภายในระยะเวลาที่สมควร (délai raisonnable) การยกเว้นไม่ออกกฎเกณฑ์ในระยะเวลาอันสมควรถือว่าเป็นความไม่ชอบด้วยกฎหมาย (illégalité) และฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น

๒) รูปแบบของความไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการจัดจำพวก (Classification) ของความไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๑) ความไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับความสามารถของผู้ออกคำสั่งเรียกว่า “l'incompétence”

(๒) ความไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับแบบของกฎหมาย (le vice de forme)

(๓) ความไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับจุดประสงค์ (illégalité relative à l'objet)

(๔) ความไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย (illégalité relative au but) หมายถึงว่า เจ้าหน้าที่มีคำวินิจฉัยที่ถูกต้องในตัวของมันเอง แต่มีวัตถุประสงค์

เป็นอย่างอื่นที่ผิดแผกไปจากที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ถึงความสามารถของเขา ซึ่งเรียกว่า “le détournement de pouvoir”

(๕) ความไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย (illégalité relative aux motifs) กรณีที่จะมีความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ต่อเมื่อผู้ออกคำสั่งโดยอ้างข้อเท็จจริง ซึ่งในความจริงแล้วไม่มีข้อเท็จจริงนั้นอยู่ในการเป็นมูลฐานของการออกคำสั่งนั้นๆ (erreur de fait) หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ใช้กฎหมายในการปรับใช้กับคำสั่งของตนโดยที่ข้อกฎหมายนั้น ไม่ใช่กฎหมายที่ใช้กับคำสั่งนั้นๆ เรียกว่า “erreur de droit”

๕. หลักการพื้นฐานที่สำคัญบางประการสำหรับการกระทำทางปกครอง

ในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองในนิติรัฐนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงหลักการอันเป็นรากฐานของกฎหมายปกครอง ซึ่งเป็นหลักการที่นอกจากจะสกัดออกมาจากบทบัญญัติต่างในรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของกฎหมายปกครองระดับพระราชบัญญัติต่างๆ แล้ว ยังเป็นหลักเกณฑ์ที่ยอมรับกันในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไป^{๒๑}

๑. หลักความได้สัดส่วน หรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ^{๒๒}

หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักกฎหมายที่เรียกร้องว่าวิธีการหรือมาตรการที่ฝ่ายปกครองใช้บังคับเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์นั้นจะต้องมีความเหมาะสม มีความจำเป็น และมาตรการที่ใช้ต้องได้สัดส่วนกับเป้าหมายที่จะได้รับกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ถูกกระทบ โดยมีความมุ่งหมายและต้องการให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างได้สัดส่วนเมื่อเปรียบเทียบระหว่างวัตถุประสงค์ปลายทางและมาตรการที่รัฐนำมาใช้ หากมาตรการที่รัฐนำมาใช้มีลักษณะเกินความจำเป็นหรือไม่ได้สัดส่วนผลทางกฎหมายของการใช้มาตรการที่มีลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่อาจมีผลใช้บังคับได้ หรือกล่าวอีกนัยว่าหลักความได้สัดส่วนเป็นหลักที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการพิจารณาความสัมพันธ์อันเหมาะสมระหว่างคำสั่งหรือการกระทำทางปกครอง วัตถุประสงค์ของการกระทำดังกล่าวของฝ่ายปกครองกับผลที่จะเกิดขึ้นจากการออกคำสั่งหรือจากการกระทำทางปกครองนั้นๆ

ดังนั้น หลักความได้สัดส่วนจึงเป็นหลักกฎหมายที่มีบทบาทและหน้าที่ประการสำคัญในการเป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจรัฐให้มีความพอเหมาะพอประมาณอันจะหลักการประกันในการคุ้มครองหรือรับรองถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่สำคัญ ซึ่งบทบาทและหน้าที่ประการสำคัญของหลักความได้สัดส่วนอาจกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

๑) หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักกฎหมายที่มีฐานะเป็นข้อจำกัดของการใช้อำนาจรัฐให้มีความพอเหมาะพอประมาณ

^{๒๑} วรเจตน์ ภาคีรัตน์. หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน , ๒๕๔๖). หน้า ๓๑.

^{๒๒} วรณู วิจารณ์ันท์. “หลักความได้สัดส่วนในระบบกฎหมายไทย.” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๘). หน้า ๘.

๒) หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักกฎหมายที่ทำหน้าที่เป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบความชอบของการกระทำของรัฐทั้งปวงให้มีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและก่อให้เกิดความชอบด้วยกฎหมายอันเป็นไปตามหลักนิติรัฐ

๓) หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักกฎหมายที่ส่งเสริมและสนับสนุนในการก่อให้เกิดความมั่นคงต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์และทำให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เกิดผลเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

ในระบบกฎหมายเยอรมันได้มีหลักการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยพิจารณาถึงหลักความได้สัดส่วน

หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality)^{๒๓} ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นหลักการขั้นพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ที่ถูกอยู่ภายใต้อำนาจ บังคับให้ผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ถูกอยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอเหมาะพอประมาณ (moderation) ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศเสรีประชาธิปไตยโดยส่วนใหญ่จะมีได้บัญญัติกำหนดหลักกฎหมายนี้ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็ถือกันว่าเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปและมีค่าบังคับเสมอกันกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทุกประการ หลักกฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักการย่อยๆ ๓ หลักการด้วยกัน คือ หลักความสัมฤทธิ์ผล (Principle of Appropriateness) หลักความจำเป็น (Principle of Necessity) และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality stricto sensu) เมื่อนำมาใช้บังคับการใช้อำนาจกระทำการของฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของราษฎรแล้ว แต่ละหลักย่อมมีความหมายดังต่อไปนี้

๑) หลักความสัมฤทธิ์ผล บังคับว่าในบรรดามาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ราษฎรได้นั้น ฝ่ายปกครองต้องใช้วิจารณ์ญาณเลือกออกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนั้นสำเร็จลุล่วงไปได้เท่านั้น มาตรการใดก็ตามที่ไม่สามารถทำให้เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจปรากฏเป็นจริงขึ้นมาได้เลย ย่อมเป็นมาตรการที่ขัดต่อหลักการดังกล่าว และดังนั้นจึงไม่มีผลใช้บังคับ

หลักความจำเป็น หมายความว่า ในบรรดามาตรการหลายๆ มาตรการซึ่งล้วนแต่ชอบด้วยหลักความสัมฤทธิ์ผล กล่าวคือ สามารถดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจได้ แต่ทว่ามาตรการเหล่านั้นมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของราษฎรมาน้อยแตกต่างกันฝ่ายปกครองต้องตัดสินใจเลือกออกมาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด

^{๒๓} Mahendra P. Singh, German Administrative Law in Common Law Perspective, Berlin, Heidelberg, New York, Tokyo, Springer – Verlag 1985, p. 88-92. อ้างใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๔) น.๒๕-๒๘.

องค์ประกอบของหลักความได้สัดส่วนข้อที่สองนี้จะใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อปรากฏว่ามีมาตรการที่ขัดแย้งหลักความสัมฤทธิ์ผลอยู่หลายมาตรการเท่านั้น ในกรณีที่มีมาตรการที่สามารถดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจได้อยู่เพียงมาตรการเดียว ปัญหาฝ่ายปกครองได้เลือกออกมาตรการที่จำเป็นหรืออีกนัยหนึ่งมาตรการที่รุนแรงน้อยที่สุดแล้วหรือไม่ จะไม่มีทางเกิดขึ้นได้เลย

๓) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เป็นหลักการที่เรียกร้องให้เกิดดุลภาพขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่เอกชนและ/หรือแก่สังคมโดยส่วนรวมกับประโยชน์อันมหาชนจะพึงได้รับจากมาตรการใดมาตรการหนึ่งที่ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับมาตรการที่สามารถดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจและกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรน้อยที่สุดนั้น เมื่อนำมาบังคับใช้แล้วย่อมก่อให้เกิดทั้งประโยชน์และโทษในขณะเดียวกัน ประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับมาตรการนั้นได้แก่การรักษาหรือการก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจประสงค์จะให้ความคุ้มครองหรือจะให้เกิดขึ้น ส่วนโทษที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้มาตรการนั้น ได้แก่ ผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพด้านต่างๆ ของราษฎรและ/หรือประโยชน์สาธารณะด้านอื่นๆ หลักความได้สัดส่วนนี้จึงบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องทำการชั่งผลดีและผลเสียของมาตรการแต่ละมาตรการที่ตนตั้งใจจะออกมาใช้บังคับแก่ราษฎร มาตรการใดก็ตามที่เห็นได้ชัดว่าหากได้ลงมือบังคับการให้เป็นไปตามนั้นแล้ว จะยังให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมากไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่เอกชนและ/หรือแก่สังคมโดยส่วนรวม ฝ่ายปกครองต้องห้ามมิให้ออกมาใช้บังคับ ถึงแม้ว่ามาตรการนั้นจะเป็นมาตรการที่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจได้ (กล่าวคือ ขอบด้วยหลักความสัมฤทธิ์ผล) และจำเป็นแก่การดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนั้น (กล่าวคือ ขอบด้วยหลักความจำเป็น) แล้วก็ตาม”

เมื่อบังคับตามหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบกันอย่างเคร่งครัดแล้ว ในกรณีที่มีมาตรการต่างๆ ซึ่งกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ราษฎรได้ทุกมาตรการ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราษฎรและ/หรือแก่สังคมโดยส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ที่มหาชนจะพึงได้รับ ฝ่ายปกครองต้องละเว้นจากการใช้อำนาจกระทำกรอย่างใดๆ เลยทีเดียว

กล่าวโดยสรุป หลักความได้สัดส่วนบังคับให้ฝ่ายปกครองออกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจได้จริง (หลักความสัมฤทธิ์ผล) แต่ในขณะเดียวกันก็ก่อความเสียหายแก่ราษฎรน้อยที่สุด (หลักความจำเป็น) และห้ามมิให้ฝ่ายปกครองออกมาตรการใดๆ ซึ่งหากได้ลงมือบังคับใช้แล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมากไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะตกแก่ราษฎรและ/หรือแก่สังคมโดยส่วนรวม (หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ)

๒. หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยและในบางครั้งถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สุด พื้นฐานเสียยิ่งกว่าเสรีภาพ ทั้งนี้เพราะความเสมอภาค

ก็คือมนุษย์ (l'égalité c' est l'homme) นั่นเอง ความเสมอภาคทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างทั่วถึง ถ้าเสรีภาพเป็นเสรีภาพที่คนบางกลุ่มเข้าถึงได้ ในขณะที่คนบางกลุ่มบางคนเข้าถึงไม่ได้ ในกรณีดังกล่าว ก็ไม่ถือว่ามีเสรีภาพแต่ประการใด ความเสมอภาคจึงเป็นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นอย่างจริงจัง^{๒๔}

หลักความเสมอภาคนั้นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพเนื่องจากเป็นหลักการที่จะทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างเสมอกันแก่ทุกคน แต่หากเสรีภาพสามารถใช้ได้เพียงบุคคลบางคนเท่านั้นในขณะที่คนบางกลุ่มบางคนเข้าถึงไม่ได้ ในกรณีดังกล่าวก็ไม่ถือว่ามีเสรีภาพแต่ประการใด ดังนั้น หลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายจึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ ทั้งนี้ การปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคนั้นจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้นๆ จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคขึ้นได้^{๒๕}

นอกจากนี้ ความเสมอภาคในกฎหมายหรือความเท่าเทียมกันในกฎหมายยังอาจถือได้ว่าเป็นหลักที่เป็นพื้นฐานของความยุติธรรม เนื่องจากเป็นหลักการที่เรียกร้องให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ อย่างเท่าเทียมกัน การที่จะพิจารณาว่ามีการปฏิบัติอย่างเสมอภาคหรืออย่างเท่าเทียมกันหรือไม่นั้น จำเป็นที่จะต้องมีการเปรียบเทียบกันว่า การปฏิบัติต่อบุคคลหนึ่งเหมือนหรือแตกต่างจากอีกบุคคลหนึ่งหรือไม่ โดยก่อนที่จะมีการเปรียบเทียบว่ามีการปฏิบัติต่อบุคคลหนึ่งเหมือนหรือต่างจากอีกบุคคลหนึ่งหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาสิ่งที่จะนำมาเปรียบเทียบกันก่อนว่ามีลักษณะเหมือนหรือคล้ายกันพอที่จะนำมาเปรียบเทียบกันได้หรือไม่^{๒๖}

หลักเกณฑ์กว้างๆ ของหลักความเสมอภาคนั้นมีอยู่ว่า “จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้นๆ” การเปรียบเทียบเพื่อนำไปสู่ข้อสรุปว่ามีการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันหรือไม่อย่างไร จึงจำเป็นต้องเปรียบเทียบก่อนว่าทั้งสองสิ่งนั้นมีสาระสำคัญเหมือนกันหรือไม่อย่างไร เพราะสิ่งที่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่เหมือนหรือไม่แตกต่างกัน ในทางกลับกัน สิ่งที่ไม่เหมือนกัน ย่อมได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมือนกันหรือแตกต่างกัน^{๒๗}

^{๒๔} สมคิด เลิศไพฑูรย์ “หลักความเสมอภาค” วารสารนิติศาสตร์ ๓๐, ๑.๒(๒๕๔๓) : หน้า ๑๖๔-๑๖๕.

^{๒๕} เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. “หลักความเสมอภาค.” ใน รวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม ๓, บรรณาธิการโดย นันทวัฒน์ บรมนันท์ (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๗). หน้า ๓๗๖.

^{๒๖} บรรเจิด สิงคะเนติ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เรื่อง ความเสมอภาค. หน้า ๓.

^{๒๗} ฤทัย หงส์สิริ. “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและมาตรการของรัฐที่ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม.” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ๒, ๑.๖ (๒๕๔๓). หน้า ๒๑.

จากหลักเกณฑ์ข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ในทางกลับกันอีกทางหนึ่งว่า หลักความเสมอภาค ก็คือ หลักการที่ว่า “ในสถานการณ์ที่เหมือนกันจะต้องปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน”^{๒๘} ดังนั้น ในสถานการณ์ที่เหมือนกันหากมีการปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์ที่ต่างกัน โดยอาจจะเป็นการปฏิบัติที่ต่าง หรือเลือกปฏิบัติด้วยเหตุเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด ฯลฯ ย่อมถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติที่ขัดกับ หลักความเสมอภาค หากมีการเลือกปฏิบัติในสถานการณ์ที่เหมือนกันด้วยเหตุเหล่านั้น กรณีเช่นนี้ ย่อมถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมอันเป็นการปฏิบัติที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาค^{๒๙} เป็นหลักกฎหมายที่รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยแทบทุกรัฐ บัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจน ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญนี้ องค์กรต่างๆ ของรัฐซึ่งรวมทั้ง ฝ่ายปกครองด้วย จะต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคล ที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคล ที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ การปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่าง เดียวกันดี ย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค

จะเห็นได้ว่าหลักความเสมอภาคมิได้บังคับให้องค์กรต่างๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคล ทุกคนอย่างเดียวกัน ตรงกันข้าม กลับบังคับให้ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญ แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน เฉพาะต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญเท่านั้น ที่องค์กรต่างๆ ของรัฐจะต้องปฏิบัติต่อเขาเหล่านั้นอย่างเดียวกัน

๓. หลักความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครอง^{๓๐}

โดยเหตุที่การกระทำทางปกครองเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวที่เหนือกว่าของ ฝ่ายปกครองกำหนดกฎเกณฑ์ให้ปัจเจกชนต้องปฏิบัติตามการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จึงต้องมีความชัดเจนแน่นอนและเป็นที่คาดหมายได้จากปัจเจกชนผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจปกครอง ความชัดเจนแน่นอนตลอดจนการคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครองถือว่าเป็นสาระสำคัญ ของหลักนิติรัฐ อย่างไรก็ตามระดับความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครองนั้น อาจแตกต่างกันออกไปตามสภาพของการกระทำทางปกครอง อย่างไรก็ตาม เราอาจกล่าวเป็น หลักการทั่วไปได้ว่า ยิ่งการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีลักษณะเป็นการล่วงล้ำสิทธิ หรือสร้างภาระให้แก่ปัจเจกชนมากเท่าใด องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องกำหนดเนื้อหาของ กฎเกณฑ์ให้ชัดเจนแน่นอนมากขึ้นเท่านั้น

^{๒๘} René CHAPUS, Droit Administratif Général, 4e édition, (Paris:Montchrestien, 1988), หน้า ๓๕. อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดียวกัน. หน้า ๑๖๕.

^{๒๙} Oliver JOUANJAN. Le principe d' égalité devant la loi en droit allemand. Paris,Economica,1992.pp.129-161.อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์.ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาล ปกครอง. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๔).หน้า ๒๘.

^{๓๐} วรเจตน์ ภาคีรัตน์. หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทาง ปกครอง. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๖..หน้า ๔๒.

๔. หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ^{๓๑}

“ประโยชน์สาธารณะ” เป็นองค์ประกอบประการสำคัญที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงเสมอในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง หลักการในทางกฎหมายปกครองที่เรียกร้องให้การกระทำทั้งหลายทั้งปวงขององค์กรฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น เป็นหลักการที่อธิบายได้จากกรวยการยอมรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งปรากฏเป็นอุดมการณ์พื้นฐานของรัฐไทยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒ ในระบอบประชาธิปไตย การกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐย่อมจะต้องเป็นไปเพื่อประชาชนทั้งปวง เพื่อสันติสุขและความดีงามร่วมกัน หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะย่อมเป็นหลักสำคัญในการใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย ดังนั้น หากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ หากปรากฏชัดว่าการเวนคืนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์คนใดคนหนึ่งได้ประโยชน์ ไม่ปรากฏว่าสาธารณะจะได้ประโยชน์ใดๆ ทั้งสิ้น คำสั่งเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๕. หลักความเป็นกลาง^{๓๒}

หลักความเป็นกลางเกิดขึ้นจากความคิดพื้นฐานที่ว่า หากบุคคลมีอำนาจสั่งการในเรื่องที่ตนมีส่วนได้ส่วนเสียอยู่ บุคคลนั้นจะสูญเสียความเป็นกลางและจะไม่อาจสั่งการได้โดยปราศจากอคติในเรื่องนั้นๆ ได้ ดังนั้น หลักนี้จึงนำมาใช้ในองค์กรของรัฐที่มีอำนาจวินิจฉัยตัดสินใจเรื่องต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นหลักความเป็นกลางของผู้พิพากษาหรือตุลาการซึ่งนำมาสู่หลักการคัดค้านผู้พิพากษาที่มีประโยชน์ได้เสียในคดีมิให้เป็นผู้วินิจฉัยในคดีนั้น หรือหลักความเป็นกลางขององค์กรฝ่ายปกครองที่ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคณะกรรมการในคณะกรรมการใดๆ ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการหรือร่วมประชุมและลงมติในเรื่องใดๆ ที่ตนมีส่วนได้เสียอยู่ ตามระบบกฎหมายไทยหลักดังกล่าวถูกนำมาบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๒๐

๖. หลักสิทธิโต้แย้งคัดค้าน^{๓๓}

หลักสิทธิโต้แย้งคัดค้าน เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ให้สิทธิแก่บุคคลในการปกป้องนิติฐานะของตนจากการใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครอง หลักนี้บังคับว่า ก่อนการวินิจฉัยสั่งการที่อาจกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์อันชอบธรรมของบุคคลใด ฝ่ายปกครองต้องให้โอกาสบุคคลนั้นมีโอกาสโต้แย้งชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานของตน ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลนั้นอยู่ในสถานะที่จะปกป้องสิทธิหรือประโยชน์ของตนได้อย่างแท้จริง ฝ่ายปกครองต้องแจ้งข้อเท็จจริงที่จะใช้เป็นข้อมูลในการ

^{๓๑} เรื่องเดียวกัน , หน้า ๔๓.

^{๓๒} บุษพา อัครพิมาน. “หลักกฎหมายทั่วไป”, รวมบทความทางวิชาการ เล่ม ๑ : กฎหมายปกครอง ภาคสารบัญญัติ. สำนักงานศาลปกครอง, หน้า ๑๔.

^{๓๓} เรื่องเดียวกัน , หน้า ๑๕.

ออกคำสั่งและเหตุผลที่จะใช้ในการออกคำสั่งให้แก่บุคคลนั้นทราบ รวมทั้งต้องใช้เวลาพอสมควรแก่บุคคลนั้นในการเตรียมพยานหลักฐานของตน

๗. หลักเกี่ยวกับบริการสาธารณะ^{๓๔}

การบริการสาธารณะเป็นภารกิจของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยรวม ในการทำหน้าที่ดำเนินบริการสาธารณะนั้น ฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับบริการสาธารณะ คือ หลักความเสมอภาค หลักความเป็นกลาง ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ ยังต้องอยู่ภายใต้หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ และหลักบริการสาธารณะต้องได้รับการปรับเปลี่ยนให้ทันสมัยเสมอ

๗.๑ หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ หลักนี้ทำให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการกำหนดมาตรการต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อรักษาความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

๑) ผลหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะต่อการปฏิบัติราชการ ทำให้เกิดระบบการรักษาราชการแทน กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งจะต้องมีเจ้าหน้าที่อื่นมาปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้รักษาราชการแทน

๒) ผลของหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะต่อบุคลากรภาครัฐ ทำให้ระบบกฎหมายไทย ห้ามมิให้ข้าราชการ ลูกจ้างส่วนราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจนัดหยุดงาน นอกจากนี้ ภายใต้หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะยังมีผลต่อการลาออกจากราชการของข้าราชการ หรือลาออกจากงานของลูกจ้างของส่วนราชการหรือของพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยหลักนี้มีผลให้การลาออกของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีผลต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาแล้วเท่านั้น ระหว่างที่ยังไม่ได้รับอนุมัติเจ้าหน้าที่ผู้นั้นยังคงมีหน้าที่ในการปฏิบัติงานอยู่

๓) ผลของหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะยังมีผลต่อระบบสัญญาทางปกครองด้วย กล่าวคือ ทำให้เกิดหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากกฎหมายแพ่ง เช่น แม้ฝ่ายปกครองจะเป็นผู้ผิดสัญญา คู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่อาจนำหลักสัญญาต่างตอบแทนมาใช้ได้คือ หลักที่ว่าหากคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งผิดนัดชำระหนี้ อีกฝ่ายหนึ่งมีสิทธิไม่ชำระหนี้ตอบแทนจนกว่าจะได้รับการปฏิบัติการชำระหนี้ของฝ่ายผิดนัดนั้นได้ ซึ่งหลักนี้ไม่อาจนำมาใช้ในสัญญาทางปกครอง โดยเฉพาะสัญญาทางปกครองที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะได้ เพราะจะทำให้บริการสาธารณะที่เอกชนจัดทำอยู่นั้นขาดความต่อเนื่องและประชาชนผู้ใช้บริการต้องเดือดร้อน

นอกจากนี้ หากเกิดเหตุอันไม่อาจคาดหมายได้ขึ้น อันอาจกระทบต่อการดำเนินบริการสาธารณะตามสัญญาทางปกครอง ทำให้การปฏิบัติตามสัญญาเป็นไปได้ยากยิ่ง ซึ่งฝ่ายเอกชนต้องรับภาระบางอย่างเพิ่มมากขึ้นเป็นอย่างมาก หากเหตุอันเป็นเพียงเหตุชั่วคราว ฝ่ายปกครองต้องเข้าไป

^{๓๔} เรื่องเดียวกัน , หน้า ๒๒-๒๕.

ช่วยรับภาระที่เพิ่มขึ้นนั้นบางส่วน เพราะสิ่งที่คู่สัญญาเอกชนดำเนินการเป็นประโยชน์ต่อความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

๗.๒ หลักการปรับเปลี่ยนการสาธารณะให้ทันสมัยเสมอ

หลักการปรับเปลี่ยนบริการสาธารณะให้ทันสมัยเสมอ มาจากแนวคิดที่ว่า บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่ตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวม และประโยชน์ส่วนรวมก็เป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ดังนั้น บริการสาธารณะที่ดีนั้นจะต้องสามารถถูกปรับปรุง เปลี่ยนแปลง แก้ไขได้ตลอดเวลาให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และสถานการณ์ใหม่ๆ เพื่อให้บริการสาธารณะสอดคล้องกับความต้องการของส่วนรวมมากที่สุด

หลักการปรับเปลี่ยนการสาธารณะให้ทันสมัยนี้ ทำให้รัฐสามารถจะจัดตั้ง ปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะได้เสมอ เช่น ในขณะที่ลัทธิเสรีนิยมมีอิทธิพลอย่างสูง รัฐที่ถือลัทธินี้ จะจำกัดอำนาจหน้าที่ของรัฐเฉพาะกิจการที่จำเป็นเท่านั้น เช่น การรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การตัดสินคดี และการต่างประเทศ ดังนั้น รูปแบบขององค์กรของรัฐจะเป็นแบบหนึ่ง แต่ต่อมารัฐต่างๆได้รับอิทธิพลของข้อความคิดว่าด้วยรัฐสวัสดิการ ภารกิจของรัฐย่อมมากขึ้น การจัดองค์กรของรัฐก็ต้องปรับเปลี่ยนไปตามภาระที่เพิ่มขึ้นนั้น หลักนี้ทำให้รัฐมีอำนาจการปรับเปลี่ยนกิจกรรมของตนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ใหม่ๆ ทำให้รัฐมีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลง จัดตั้ง หรือยุบเลิกบริการสาธารณะของรัฐได้โดยประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ไม่มีสิทธิโต้แย้ง

นอกจากนี้ หลักการปรับเปลี่ยนบริการสาธารณะให้ทันสมัยเสมอยังมีผลกระทบต่อระบบสัญญาทางปกครองด้วย โดยเฉพาะสัญญามอบหมายให้เอกชนดำเนินการบริการสาธารณะ เพราะบริการสาธารณะไม่ว่าจะจัดทำโดยรับหรือโดยเอกชน ยังคงต้องอยู่ภายใต้หลักการเดียวกัน และฝ่ายปกครองก็ไม่อาจเพิกเฉยต่อการดำเนินการบริการสาธารณะได้แม้จะได้มอบหมายให้เอกชนดำเนินการแล้วก็ตาม ยังคงต้องควบคุมดูแลอยู่เสมอ ดังนั้น จึงทำให้เกิดเอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายปกครองขึ้น กล่าวขึ้นโดยไม่ต้องฟ้องศาล สามารถแก้ไขข้อสัญญาฝ่ายเดียวโดยเอกชนไม่จำเป็นต้องยอม สามารถส่งให้เอกชนทำงานเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในสัญญาได้ หากงานนั้นอยู่ภายในวัตถุประสงค์ของสัญญาและรวมถึงสามารถยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวได้ เมื่อวัตถุประสงค์ของสัญญาและรวมถึงสามารถยกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว เมื่อวัตถุประสงค์ของสัญญามีได้เป็นสิ่งจำเป็นต่อการตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวมอีกต่อไป โดยอำนาจเหล่านี้มีอยู่ในฐานะหลักกฎหมายทั่วไปที่เกิดจากความจำเป็นในการบริการสาธารณะ อำนาจเหล่านี้ฝ่ายปกครองมีอยู่แม้จะมีได้ระบุเอาไว้ในข้อสัญญาก็ตาม

กล่าวโดยสรุป หลักกฎหมายทั่วไปเป็นเครื่องมือที่ใช้เป็นหลักประกัน หรือพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง ขณะเดียวกันก็เป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครองที่ใช้เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ การยอมรับหลักกฎหมายทั่วไปของศาลเป็นการนำเอาความเชื่อความเห็นของส่วนรวมอันเป็นหลักการพื้นฐานของระบบการเมืองการปกครองและรากฐานของระบบกฎหมายในสังคมนั้นๆ มาพัฒนาเป็นหลักกฎหมายทั่วไปใช้บังคับคดีที่เกิดขึ้น กล่าวคือ ศาลเป็นผู้นำหลักอันเป็นนามธรรมมาใช้เป็นหลักที่เป็นรูปธรรมนั่นเอง

สรุป

การศึกษาแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในบทนี้ ทำให้ทราบถึงหลักการพื้นฐานต่าง ๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อันได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจทำให้เห็นถึงความสำคัญของอำนาจทางตุลาการที่มีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หลักนิติรัฐก็ทำให้เห็นความสำคัญของการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ นอกจากนี้ยังทำให้ทราบถึงแนวความคิดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับความหมายและประเภทของสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ และศึกษาถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีทั้งการตรวจสอบในเชิงเนื้อหาและในเชิงรูปแบบ และหลักการพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการกระทำทางปกครอง ซึ่งจะก่อให้เกิดความเข้าใจในการวินิจฉัยของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในบทที่ ๔ ต่อไป

บทที่ ๓

การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยศาลปกครอง

๑. การควบคุมการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการหรือศาล

ตามที่กล่าวมาแล้วว่าในระบบนิติรัฐนั้น เป็นรัฐที่ยอมตนอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมาย โดยรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้นยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ และฝ่ายปกครอง (Administration) จะกระทำการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งการควบคุมตรวจสอบการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองนั้น ระบบการควบคุมโดยองค์กรตุลาการหรือศาลให้หลักประกันแก่เอกชนได้ดีกว่าระบบอื่นๆ ถึงขนาดกล่าวกันว่า ประเทศใดไม่มีระบบการควบคุมการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการหรือศาล ประเทศนั้นไม่ใช่ประเทศเสรีประชาธิปไตยอย่างแท้จริง^๑ ทั้งนี้ โดยมีพิกัดค้ำประกันว่าประเทศนั้นจะมีระบบการควบคุมการกระทำทางปกครองระบบอื่นๆ อยู่แล้วหรือไม่ เหตุผลที่สนับสนุนความเห็นดังกล่าว มีดังต่อไปนี้

๑. ศาลหรือองค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมทั้งองค์กรทางการเมืองอันได้แก่ รัฐสภาและรัฐบาล และของฝ่ายปกครอง ความเป็นอิสระของศาลนี้ย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่ากรณีพิพาทระหว่างตนกับฝ่ายปกครองจะได้รับการพิจารณาโดย “คนกลาง” ที่ปราศจากอคติลำเอียงจริงๆ การควบคุมการกระทำทางปกครองระบบอื่นๆ ไม่อาจให้หลักประกันเช่นนี้ได้ดีเท่าการควบคุมโดยศาล

๒. เมื่อราษฎรได้ยื่นคำฟ้องอย่างถูกต้อง ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาและพิพากษาคดีเสมอ จะปฏิเสธไม่พิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้ ดังนั้น ราษฎรจึงได้รับหลักประกันว่า “ทุกข์” หรือความเดือดร้อนของตน หากมีอยู่จริงจะได้รับการขจัดปลดปล่อยภายในระยะเวลาอันสมควร หลักประกันข้อนี้ไม่อาจพบได้ในการควบคุมในการควบคุมระบบอื่นๆ เพราะกฎหมายมักจะมีได้บัญญัติบังคับไว้ อย่างแน่นอนว่าผู้บังคับบัญชาที่ดี ผู้กำกับดูแลที่ดี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดี ที่ได้รับคำร้องเรียนจากเอกชน จะต้องพิจารณาคำร้องเรียนและดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร

๓. วิธีพิจารณาคดีของศาลเป็นไปอย่างเปิดเผย เปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาได้ และเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานต่างๆ มาสืบสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของฝ่ายตรงกันข้ามได้อย่างเต็มที่ การเปิดโอกาสให้สาธารณะเข้าฟังการพิจารณาได้ ย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่า ศาลจะไม่ใช้อำนาจไปตามอำเภอใจ เพราะอยู่ในสายตาของสาธารณชนอยู่ตลอดเวลา ส่วนการเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานต่าง ๆ

^๑ Gilles PEPIN Les tribunaux administratifs et la constitution. Montréal] Les presses de l' Université de Montréal] 1969 . pp.20-23. อ้างถึงในวรพจน์ วิศวตพิชญ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง.(กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน , ๒๕๔๔). หน้า ๕๖-๖๐.

มาสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตนหรือหักล้างข้ออ้างข้อเถียงฝ่ายตรงข้ามได้อย่างเต็มที่นั้น ย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่า และ/คำพิพากษาวางอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ถูกต้องแท้จริง วิธีพิจารณาเช่นนี้นี้มักจะไม่ปรากฏในการควบคุมระบบอื่นๆ หรือหากจะมีอยู่บ้างก็ยังไม่พัฒนาเท่ากับวิธีพิจารณาคดีของศาล

๔. ศาลต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาของตนเสมอ การบังคับให้ศาลต้องแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นเหตุผลในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทไปทางใดทางหนึ่งให้ปรากฏแก่คู่ความและสาธารณชนโดยทั่วไปเช่นนี้ ย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่า ศาลจะไม่พิพากษาคดีตามอำเภอใจได้เป็นอย่างดีเช่นกัน ทั้งนี้เป็นการบังคับให้ผู้พิพากษาต้องไตร่ตรองใคร่ครวญให้รอบคอบว่าคำพิพากษาของตนมีเหตุผลมีวิญญูชนรับฟังได้หรือไม่ และให้พิพากษาคดีไปในทางที่มีเหตุผลอันวิญญูชนรับฟังได้เท่านั้น

สำหรับระบบศาลที่ควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง อาจจำแนกออกได้เป็น ๒ ระบบใหญ่ ๆ คือ ระบบศาลเดี่ยวและระบบศาลคู่ โดยประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยวซึ่งเป็นระบบที่ให้ศาลยุติธรรมที่อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททุกประเภท ไม่ว่าจะเป็คดีแพ่ง คดีอาญาคดีปกครอง หรือคดีประเภทอื่นๆ ระบบนี้เป็นระบบที่ใช้กันมากที่สุด ประเทศที่ใช้ระบบนี้ ได้แก่ กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ซึ่งได้แก่ ประเทศสหราชอาณาจักรสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ส่วนอีกรูปแบบหนึ่งคือประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ ซึ่งเป็นระบบที่ศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเฉพาะคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น ส่วนคดีปกครองแยกให้ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจในการวินิจฉัยคดีดังกล่าว ข้อพิจารณาของการเป็นระบบศาลคู่คือการแยกระบบของผู้พิพากษาและแยกศาลปกครองออกจากระบบศาลยุติธรรม ประเทศที่ระบบศาลคู่ส่วนใหญ่เป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเบลเยียม ประเทศเยอรมัน รวมถึงประเทศไทยในปัจจุบัน เป็นต้น^๒

ในส่วนของการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการหรือศาลในประเทศไทย หากพิจารณาแล้วสามารถแบ่งองค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายปกครองออกได้เป็นศาลปกครองและศาลยุติธรรม

๑.๑. การควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง

ผลของการปฏิรูปการเมืองในปี พ.ศ.๒๕๔๐ โดยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ประกอบกับข้อจำกัดของการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองโดยศาลยุติธรรม รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นศาลอีกระบบ เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ

^๒ บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๘). หน้า ๑๗๑.

ของประชาชนตลอดจนเพื่อสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครอง^๓ ในส่วน
ของเขตอำนาจของศาลปกครองเป็นไปตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๔๐ และตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๑ โดยกำหนดให้ศาลปกครองทำหน้าที่ประการสำคัญในการ
ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐ

การสร้างและการพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นในประเทศไทยมีเหตุผลและ
แนวทางสรุปได้ดังนี้^๔

๑. เหตุผลที่ต้องสร้างวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นในประเทศไทย ประกอบด้วยเหตุผล
๒ ประการ กล่าวคือ ประการแรก คดีปกครองเป็นข้อพิพาทระหว่างคู่ความที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน
ซึ่งแตกต่างจากคดีแพ่งที่เป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนที่คู่ความอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกันและใช้ระบบ
กล่าวหา ซึ่งวิธีพิจารณาคดีดังกล่าวไม่สอดคล้องกับลักษณะข้อพิพาทในคดีปกครองเพราะหน่วยงาน
ของรัฐมักเป็นผู้ครอบครองพยานหลักฐานต่างๆ ด้วยเหตุนี้ วิธีพิจารณาคดีปกครองจึงต้องใช้
“หลักไต่สวน” โดยถือเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อนำไปสู่การวินิจฉัยให้สอดคล้องกับ
ความชอบด้วยกฎหมายในเรื่องนั้นๆ ประการที่สอง ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองมีจุดมุ่งหมาย
ที่จะถ่วงดุลอำนาจดุลพินิจของผู้พิพากษา เนื่องจากคดีปกครองเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ
โดยการกำหนดให้มี “ตุลาการผู้แถลงคดี” ทำหน้าที่ถ่วงดุลตรวจสอบ อันเป็นการป้องกันมิให้มีการสรุป
สำนวนโดยบิดเบือนและเป็นการป้องกันมิให้มีการวินิจฉัยชี้ขาดคดีโดยเหตุผลเพียงด้านเดียว

๒. แนวทางในการสร้างวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นในประเทศไทย นั้น เริ่มต้นด้วยการ
ใช้ระบบร้องทุกข์ โดยเป็นระบบที่ผสมผสานระหว่างการร้องเรียนต่อฝ่ายบริหารกับการฟ้องคดีต่อศาล
ซึ่งเป็นระบบที่ใช้วิธีพิจารณาของศาล แต่การแก้ไขเยียวยาทุกข์ใช้ “วิธีสั่งการทางบริหาร” นอกจากนี้
แนวทางในการสร้างวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า
คดีปกครองมีหลายประเภท ซึ่งจำเป็นต้องมีวิธีพิจารณาที่แตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสม แต่การที่
จะทราบถึงปัญหาต่างๆ ของคดีปกครองและสามารถแยกประเภทของคดีปกครองได้ต่อเมื่อได้วินิจฉัย
เรื่องร้องทุกข์ไประยะหนึ่ง และทำการวิเคราะห์ลักษณะของคำร้องทุกข์ต่างๆ ว่าเรื่องลักษณะใด
มีลักษณะเป็นคดีปกครอง และจะกำหนดวิธีปฏิบัติและวิธีพิจารณาสำหรับคดีปกครองแต่ละประเภท
ได้อย่างเหมาะสม

นอกจากนี้ยังพบว่า มีข้อบกพร่องของระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการ
กระทำทางปกครอง^๕ ว่า ในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยได้มอบหมายให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้มีอำนาจ

^๓ โภคิน พลกุล. “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง.” วารสารวิชาการศาลปกครอง. ปีที่ ๑ เล่ม ๑, (มกราคม-เมษายน ๒๕๔๔). หน้า ๖๓.

^๔ ชาญชัย แสงวงศ์ดี. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน. ๒๕๔๕). หน้า ๑๐๔-๑๐๗.

หน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองเพียงศาลเดียว ซึ่งข้อเท็จจริงของการทำหน้าที่ดังกล่าวพบข้อบกพร่องทั้งเชิงประจักษ์และไม่ประจักษ์ชัดในการทำหน้าที่ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารและนำมาซึ่งมูลเหตุสำคัญของการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทยและมีผลให้ระบบศาลของประเทศไทยเปลี่ยนจาก “ระบบศาลเดียว” เป็น “ระบบศาลคู่” อย่างเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยข้อบกพร่องดังกล่าวปรากฏเป็นข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติในระบบศาลยุติธรรม ๔ ประการ คือ

๑. กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เอกชนกับเอกชนเป็นคู่ความ และกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้ในการแสวงหาตัวผู้กระทำผิดทางอาญามาลงโทษ มีความยุ่งยากซับซ้อนและทำให้คู่ความต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง ไม่เหมาะแก่การนำมาใช้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดว่าการกระทำของฝ่ายบริหารชอบหรือมิชอบด้วยกฎหมายซึ่งต้องการความรวดเร็วและประหยัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสวงหาความจริงในกฎหมายวิธีพิจารณาทั้ง ๒ ฉบับ ซึ่งเน้นหนักไปในทาง “ระบบกล่าวหา” (Accusatory System) อันเป็นการผลักภาระการพิสูจน์ให้ตกอยู่กับคู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริงส่งผลให้เกิดภาวะบั่นทอนกำลังใจของเอกชนที่จะเสนอปัญหาให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดว่าการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เพราะโดยปกติแล้วฝ่ายปกครองเป็นผู้ครอบครองพยานหลักฐานที่จะใช้พิสูจน์ความจริง

๒. มีหลายกรณีที่เอกชนไม่อาจฟ้องขอให้ศาลพิพากษาว่าการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายได้โดยตรง เช่น ไม่อาจฟ้องขอให้ศาลพิพากษาว่า “กฎหมายลำดับรอง” ฉบับใดฉบับหนึ่งซึ่งการฝ่าฝืนเป็นความผิดอาญา ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะมีข้อความขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บทหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่ต้องรอให้ตนเองถูกต้องเป็นจำเลยในข้อหาว่าฝ่าฝืน “กฎหมายลำดับรอง” นั้นเสียก่อน จึงค่อยให้การต่อสู้ว่ากฎหมายลำดับรองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ตนฝ่าฝืนจึงไม่มีความผิดทางอาญา อนึ่ง คงไม่มีเอกชนคนใดเสี่ยงที่ฝ่าฝืน “กฎหมายลำดับรอง” เพียงเพื่อให้ได้มีโอกาสขอให้ศาลพิพากษาว่า “กฎหมายลำดับรอง” ฉบับนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นจึงอาจมี “กฎหมายลำดับรอง” ที่ออกมาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย แต่ยังคงมีใช้บังคับอยู่ เพราะศาลไม่มีโอกาสเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายแพ่ง

๓. ถึงแม้ว่าศาลจะพิพากษาว่ากฎหมายลำดับรองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลก็หาได้มีอำนาจเพิกถอนกฎหมายลำดับรองไม่ คงมีอำนาจแต่เพียงปฏิเสธที่จะนำกฎหมายลำดับรองนั้นมาบังคับแก่คดีที่ตนกำลังพิจารณาอยู่เท่านั้น ดังนั้น กฎหมายลำดับรองนั้นจึงยังคงมีผลบังคับอยู่ และฝ่ายปกครองก็อาจใช้กฎหมายลำดับรองนั้นบังคับกับเอกชนอื่นต่อไปอีกก็ได้

๔. ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมได้รับการศึกษาให้มีความรู้และความชำนาญในกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาเท่านั้น ยังขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายมหาชนซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับโดยตรงกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน อีกทั้ง ยังขาดประสบการณ์เกี่ยวกับ

^๕ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. “ความหมายและความสำคัญของการจัดตั้งศาลปกครอง” .วารสารกฎหมายปกครอง. (เล่ม ๑๔ ตอน ๑ ,เมษายน ๒๕๓๘). หน้า ๙-๑๓.

การบริหารรัฐกิจในระดับที่ควรเป็นโดยความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายรวมถึงหลักการพื้นฐาน (Basic Concepts and Principles) อันเป็นส่วนหนึ่งของนิติวิธี (Legal Method) ของกฎหมายมหาชนด้วย จากเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวข้างต้นจึงทำให้เกิดการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๙๗ กำหนดให้ศาลปกครองเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม คดีพิพาททางปกครองอีกเป็นจำนวนมากที่กฎหมายได้กำหนดให้ยังคงอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของ “ศาลยุติธรรม” เช่น การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่มีได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ดังนั้น ในการศึกษาถึงระบบการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการหรือศาลในประเทศไทย จึงจำเป็นต้องพิจารณาในส่วนของการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลยุติธรรมด้วยเช่นกัน

๑.๒ การควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลยุติธรรม

การควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลยุติธรรมนั้นเป็นระบบเดิมของประเทศไทยที่ศาลยุติธรรมเพียงศาลเดียวที่มีอำนาจในการควบคุมฝ่ายปกครอง ซึ่งในส่วนของคดีปกครองศาลยุติธรรมจะทำหน้าที่ในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง แต่ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้มีการบัญญัติรับรองอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลยุติธรรมไว้ในมาตรา ๙ วรรคสอง (๓)^๖ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยกำหนดให้คดีในเรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ได้แก่ คดีที่อยู่ในอำนาจศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น ดังนั้น คดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของ “ศาลชำนาญพิเศษ” ดังความในมาตราดังกล่าว จึงยังอยู่ในเขตอำนาจของ “ศาลยุติธรรม” ต่อไป

๒. ศาลปกครอง

๒.๑ โครงสร้างและเขตอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

การจัดตั้งศาลปกครองเป็นผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นอีกศาลหนึ่งแยกต่างหากจากระบบศาลยุติธรรม และต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีก ๒ ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็ได้บัญญัติให้มีศาลปกครองและกำหนดหลักเกณฑ์และลักษณะสำคัญของคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองไว้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๙๗ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือ

^๖ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคสอง บัญญัติว่า “เรื่องต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง (๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษ”

เนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น” และวรรคสามบัญญัติว่า “อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้นๆ ดังนั้น การพิจารณาว่าคดีใดเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จึงต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ รวมทั้งคดีพิพาทที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ๖ ประเภท

๑. คดีพิพาทเกี่ยวกับการมีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำทางปกครองอื่นใด และขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทางปกครองดังกล่าว

๒. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๓. คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๔. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

๕. คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

๖. คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

ข้อยกเว้น คดีที่มีลักษณะเป็นคดีปกครองบางเรื่อง

๑. การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

๒. การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

๓. คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลายหรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗ บัญญัติให้ศาลปกครองแห่งออกเป็น ๒ ชั้น คือ

๑. ศาลปกครองสูงสุด

๒. ศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่ ศาลปกครองกลาง และศาลปกครองในภูมิภาค

ปัจจุบันศาลปกครองในภูมิภาคที่เปิดทำการแล้ว จำนวน ๑๑ แห่ง ได้แก่ ศาลปกครองขอนแก่น ศาลปกครองเชียงใหม่ ศาลปกครองนครราชสีมา ศาลปกครองนครศรีธรรมราช

ศาลปกครองพิษณุโลก ศาลปกครองระยอง ศาลปกครองสงขลา ศาลปกครองอุดรธานี ศาลปกครองอุบลราชธานี ศาลปกครองเพชรบุรี และศาลปกครองนครสวรรค์

นอกจากนั้นในเดือนตุลาคม ๒๕๖๑ นี้จะเปิดทำการอีก ๒ แห่ง คือ ศาลปกครองภูเก็ต และศาลปกครองสุพรรณบุรี

อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุด

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๑ ได้บัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ๔ ประเภท คือ

๑. คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด (ปัจจุบันที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดยังไม่ได้มีการประกาศกำหนดลักษณะของคดีประเภทนี้ ดังนั้น การฟ้องที่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททั้งหมดจึงต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น)

๒. คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

๓. คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด

๔. คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้น

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ ได้บัญญัติให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

๒.๒ ลักษณะที่สำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครอง^๗

เนื่องจากคดีปกครองเป็นคดีที่มีลักษณะแตกต่างจากคดีแพ่งทั่วไป เนื่องจากเป็นคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโดยทั่วไปเอกชนย่อมอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ ทั้งในแง่ของบุคลากรผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายและข้อมูลเอกสารต่างๆ วิธีพิจารณาคดีปกครองจึงมีลักษณะที่แตกต่างจากวิธีพิจารณาความแพ่งทั่วไปและมีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

๑) ระบบไต่สวน วิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองนั้นใช้ระบบไต่สวน ไม่ใช่ระบบกล่าวหา ในระบบกล่าวหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ผู้พิพากษาทำหน้าที่เป็นเพียงคนกลางคอยกำกับการดำเนินคดีและการนำสืบพยานหลักฐานแล้ว ยังขึ้นอยู่กับกำลังทรัพย์ของคู่ความและความสามารถของทนายความของคู่ความแต่ละฝ่ายเป็นสำคัญ ทำให้ประชาชนผู้ฟ้องคดีที่ยากไร้ ไม่มีทุนทรัพย์ในการจ้างทนายความที่ดี หรือผู้ฟ้องคดีที่ไม่มีเอกสารพยานหลักฐานหรือไม่มี

^๗ ฤทัย หงส์สิริ. ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๖). หน้า ๑๑๖-๑๒๔.

ความรู้ความเข้าใจในระบบราชการ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ ย่อมอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบเป็นอย่างมาก ในขณะที่ในระบบใต้สวอนนั้น ตุลาการศาลปกครองจะมีบทบาทที่สำคัญในการดำเนินคดี ตั้งแต่เริ่มคดี กำหนดประเด็น ส่งคำคู่ความ เอกสารแสวงหาพยานหลักฐานที่คิดว่าจะเป็นประโยชน์ แก่คดี ชักถามพยานตลอดจนออกคำสั่งสืบพยานและพิพากษาคดีเมื่อใดก็ได้ตามแต่จะเห็นสมควร ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีได้ครบถ้วนและมากที่สุด เพื่อจะได้พิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างยุติธรรม แม้ผู้ฟ้องคดีจะยากไร้หรือไม่มีทุนทรัพย์หรือไม่มีความรู้ความเข้าใจ ที่ลึกซึ้งในระบบหรือระเบียบของทางราชการก็ตาม

๒) กระบวนการพิจารณาทำเป็นลายลักษณ์อักษร กล่าวคือ ในคดีปกครองโดยหลัก กระบวนพิจารณาต่างๆ ตั้งแต่การทำคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รายงาน กระบวนพิจารณา คำแถลงของคู่กรณี คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ตลอดจนคำพิพากษา และคำสั่งต่างๆ ของศาลต้องทำเป็นหนังสือหรือเป็นลายลักษณ์อักษร

๓) ให้โอกาสคู่กรณีทราบข้อเท็จจริง โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานได้เต็มที่ ศาลต้องฟังคู่กรณีทุกฝ่ายและต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงความเห็นของคดี ให้โอกาสคู่กรณีในการชี้แจง และแสดงหลักฐานประกอบข้ออ้างของตน ตลอดจนแก้ไขข้อกล่าวหาของอีกฝ่ายหนึ่ง คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูพยานหลักฐานที่แต่ละฝ่ายได้ยื่นไว้ในสำนวน เว้นแต่มีกฎหมายคุ้มครองไม่ต้องเปิดเผยหรือศาลเห็นว่าไม่ควรเปิดเผย เพื่อไม่ให้การดำเนินงานของรัฐเสียหาย อย่างไรก็ตาม ศาลก็ไม่อาจนำพยานหลักฐานดังกล่าวมาใช้รับฟังในการพิจารณาพิพากษาคดีได้ เนื่องจากขัดกับหลักการนี้ นอกจากนั้น ในการนัดไต่สวน ศาลต้องแจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้า เพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีนั้นคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้ เว้นแต่ข้อเท็จจริงนั้นไม่มีผลกระทบต่อ การพิจารณาพิพากษาคดี หรือคู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้ทราบข้อเท็จจริงนั้นมาก่อนแล้ว

๔) วิธีพิจารณาคดีที่เรียบง่าย รวดเร็ว และประหยัด เนื่องจากในการดำเนินคดีปกครอง คู่กรณีอาจดำเนินการด้วยตนเองได้โดยไม่ต้องมีทนาย หรืออาจมอบหมายให้ทนายความดำเนินการก็ได้ ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีเพื่อให้ความสะดวกแก่ประชาชนไว้หลายประการ เช่น ไม่ได้กำหนดแบบของคำฟ้องไว้ เพียงแต่ขอให้ใช้ถ้อยคำสุภาพ และมีรายการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คู่กรณีอาจยื่นคำฟ้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองหรืออาจยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ และหากคำฟ้องที่ยื่นมามีรายการไม่ครบ หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ สำนักงานศาลปกครองก็จะแนะนำหรือตุลาการอาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องให้ถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ถูกยกฟ้องเพราะเหตุว่า คำฟ้องที่นำมายื่นนั้นเป็นฟ้องเคลือบคลุมหรือเหตุผลทางด้านเทคนิคกฎหมาย การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ยึดหลักประหยัดเนื่องจากคู่กรณีไม่จำเป็นต้องมีทนายความ และไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้องคดีด้วย เช่น การฟ้องเพิกถอนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ออกใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาต ประกอบกิจการของเอกชน ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม เป็นต้น เว้นแต่เป็นการฟ้องคดีที่ขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน เนื่องจากเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นหรือสัญญา

เช่น ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการที่ส่วนราชการผิดสัญญาทางปกครอง หรือฟ้องขอให้ศาลบังคับให้ทางราชการจ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นจากการเวนคืนที่ดิน เป็นต้น

๕) วิธีพิจารณาที่มีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม นั้น อำนาจในการรับฟังข้อเท็จจริงและการพิพากษาคดีนั้น เป็นขององค์คณะผู้พิพากษาซึ่งพิจารณาพิพากษาไปตามกฎหมายในคดีปกครองนั้น อำนาจในการรับฟังข้อเท็จจริงและการพิพากษาคดีนั้นเป็นขององค์คณะตุลาการเช่นเดียวกัน แต่กฎหมายได้กำหนดมาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวไว้ กลไกที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งจะเป็นหลักประกันความมีประสิทธิภาพของกระบวนการพิจารณาและคำพิพากษาที่มีคุณภาพบนพื้นฐานของหลักกฎหมายปกครอง มีความสมเหตุสมผล โปร่งใส และเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่าย รวมทั้งสามารถจะปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์ราชการได้ในเวลาเดียวกัน ก็คือ ระบบการพิจารณาคดีแบบไต่สวนและระบบการถ่วงดุล ๓ ฝ่าย ในกระบวนการพิจารณาระหว่างตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการผู้แถลงคดี (Commissaire du Gouvernement) และองค์คณะพิจารณาและพิพากษา โดยกฎหมายกำหนดให้การใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้นเป็นอำนาจขององค์คณะที่มีตุลาการหลายคน ไม่ใช่อำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนทั้งหมดเพียงคนเดียว และยังกำหนดให้มีตุลาการอีกคนหนึ่งที่ไม่ได้เป็นองค์คณะเรียกว่า “ตุลาการผู้แถลงคดี” มีหน้าที่จัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีนั้นเสนอต่อองค์คณะ เพื่อเป็นการถ่วงดุลหรือตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์คณะด้วย ซึ่งเป็นหลักการที่ได้นำมาจากระบบกฎหมายฝรั่งเศส ที่เรียกว่า “commissaire du gouvernement” และได้เคยนำมาใช้ในระบบวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะกรรมการกฤษฎีกา ที่เรียกว่า “พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” นอกจากนั้น เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากคำฟ้องและพยานหลักฐานอื่นๆ แล้วก็ต้องส่งสรุปข้อเท็จจริงดังกล่าวให้แก่คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ซึ่งคู่กรณีก็มีสิทธิยื่นคำแถลงและนำพยานหลักฐานมาสู้ ประกอบคำแถลงเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมในวันนั่งพิจารณาคดีได้

๖) วิธีพิจารณาที่คำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไปพร้อมกัน ในคดีแพ่งทั่วไป คู่ความในคดีย่อมอยู่ในฐานะเท่าเทียมกัน ดังนั้น เป็นหน้าที่ของคู่ความแต่ละฝ่ายที่จะคอยปกป้องรักษาประโยชน์ของตนเองและคู่ความย่อมมีสิทธิที่จะตกลงกันหรือระงับคดีได้ทุกเมื่อ เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของคู่ความแต่ละฝ่าย โดยเฉพาะแต่ในคดีปกครองนั้น นอกจากเป็นคดีพิพาทที่มีผลกระทบต่อคู่กรณีแล้ว ยังอาจมีกระทบต่อประโยชน์สาธารณะด้วย ดังนั้น นอกจากศาลปกครองจะมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว ศาลปกครองยังมีหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและวางหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการและจัดทำกิจการของรัฐด้วย เช่น ในคดีปกครอง เมื่อศาลปกครองเห็นสมควร ศาลปกครองมีอำนาจในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีได้ แม้ว่าคู่กรณีจะไม่ได้ร้องขอก็ตาม ในขณะที่ในคดีแพ่งนั้น ศาลยุติธรรมย่อมไม่มีอำนาจดังกล่าว หากคู่ความไม่ได้ร้องขอหรือในกรณีที่คู่กรณีถอนฟ้อง ถ้าเป็นคดี

ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือคดีที่การพิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือการถอนคำฟ้องเกิดจากการสมยอมกันโดยไม่เหมาะสม ศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ถอน คำฟ้องก็ได้ เช่น ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่ามี การทุจริตในการสอบคัดเลือกเพื่อเข้ารับการอบรม หลักสูตรผู้กำกับ การทำให้ผู้เข้าสอบบางคนได้ประโยชน์จากการทุจริต แต่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ได้ยกเลิกการสอบ กลับประกาศผลสอบและเรียกผู้สอบได้เข้ารับการอบรมเป็นการไม่ชอบ ด้วยกฎหมายและเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี ต่อมาผู้ฟ้องคดีขอถอนคำฟ้อง เนื่องจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้จัดให้ผู้ที่ไม่ผ่านการสอบเข้ารับการอบรมด้วย แต่ศาลปกครองกลาง ไม่อนุญาตให้ถอนฟ้องเพราะเห็นว่าเป็นการสมยอมโดยไม่เหมาะสมและอาจก่อให้เกิดปัญหาในการ บริหารบุคคลตามระบบคุณธรรม และการพิจารณาคดีต่อไปย่อมเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมและ ข้าราชการตำรวจโดยทั่วไปด้วย

นอกจากนั้น ในกรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีเสร็จเด็ดขาดแล้ว หากปรากฏว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมา ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น คู่กรณีหรือบุคคลภายนอก ผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นอาจมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดี หรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่ก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ^๘

๒.๓ กระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครอง

โดยที่กระบวนการพิจารณาคดีปกครองจะเน้นไปที่ประชาชนจะสามารถยื่นฟ้อง คดีปกครองได้ง่ายและเป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดดังต่อไปนี้

๑. การยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ประชาชนผู้ประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองสามารถยื่นฟ้องด้วยตนเองต่อเจ้าหน้าที่ ของศาลหรือส่งคำฟ้องมาทางไปรษณีย์ลงทะเบียนโดยไม่จำเป็นต้องทำเป็นแบบฟอร์ม แต่ขอให้ทำคำฟ้อง เป็นหนังสือ ใช้ถ้อยคำที่สุภาพและมีสาระสำคัญและหลักฐานเท่าที่มีแนบไปด้วย และไม่บังคับให้ต้อง มีทนายความในการฟ้องคดีแต่อย่างใด การดำเนินคดีในศาลปกครองนั้นผู้ฟ้องคดีสามารถดำเนินคดี ด้วยตนเองได้ เนื่องจากเป็นผู้ที่ทราบข้อเท็จจริงเป็นอย่างดี หรืออาจจะมอบผู้ที่ตนไว้วางใจดำเนินการแทน ได้โดยทำหนังสือมอบอำนาจให้บุคคลดังกล่าวดำเนินการแทน

ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินในการ ฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจ ตามกฎหมาย หรือจากกฎ หรือคำสั่งหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า เกินสมควรหรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทาปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมตามที่ระบุไว้

^๘ คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๙๐/๒๕๔๕ ของศาลปกครองกลาง ระหว่าง พ.ต.ท. อิทธิพล เพชรพันธ์ ผู้ฟ้องคดี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๑ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ที่ ๒ ผู้บังคับการ สถานีพัฒนาข้าราชการตำรวจ ที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดี

ในตารางท้ายประมวลกฎหมายวิพิจารณาความแพ่ง เช่น คดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์ อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ให้คิดค่าธรรมเนียมกรณีทุนทรัพย์ไม่เกินห้าสิบล้าน ต้องเสียค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละ ๒ ของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท เป็นต้น

หากผู้ฟ้องคดีไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะชำระค่าธรรมเนียมศาลหรือโดยสถานะของผู้ฟ้องคดีหากไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรดังนั้นก็สามารฟฟ้องคดี โดยขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้ โดยที่การฟ้องคดีปกครองนั้น นอกเหนือจากคดีปกครองดังกล่าว จะอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วต้องมีเงื่อนไขการฟ้องคดีดังต่อไปนี้

๑) ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ผู้ฟ้องคดีปกครองจะต้องเป็นผู้มีความสามารถ ตามกฎหมาย ซึ่งโดยปกติได้แก่ บุคคลผู้บรรลุนิติภาวะ มีสติสัมปชัญญะสมบูรณ์และได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำ หรืองดเว้นกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ หรือเป็นผู้ที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือเป็นผู้ที่มีข้อโต้แย้งอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เช่นการได้รับค่าเวนคืนที่ดินไม่เป็นธรรม เจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารโดยไม่ชอบ การออกใบอนุญาตล่าช้าทำให้ผู้ขอใบอนุญาตขาดรายได้ ฯลฯ

๒) การขอให้เยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายในเบื้องต้นก่อนฟ้องคดี หากเรื่อง ที่นำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้นมีขั้นตอนตามกฎหมายกำหนด ไม่ว่าจะเป็กฎหมายเฉพาะ หรือขั้นตอนตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ตาม ผู้ฟ้องคดีจะต้อง ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายนั้นๆ เสียก่อนจะนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เช่น กรณีที่ได้รับ คำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐ แต่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด

อย่างไรก็ตาม การฟ้องให้เพิกถอนกฎ การเรียกค่าสินไหมทดแทน จากการกระทำละเมิด หรือสัญญาทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องยื่นอุทธรณ์ก่อน สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทันที เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้ โดยเฉพาะ

๓) ระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองต้องกระทำภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ไม่มีเหตุผล ถ้าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครอง หรือความรับผิดชอบอื่นต้องฟ้องคดีภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี และคดีพิพาทเกี่ยวกับ สัญญาทางปกครองต้องฟ้องคดีภายใน ๕ ปี นับแต่วันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ถ้าเป็นคดี ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้

ในกรณีที่เป็นการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองได้ กฎหมายบังคับให้ผู้ยื่นคำฟ้องต้องระบุระยะเวลาและวิธีการยื่นคำฟ้องไว้ในคำฟ้องด้วยมิเช่นนั้นระยะเวลาในการฟ้องคดีจะขยายเป็น ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งนั้น คดีที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา ถ้าเป็นคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้

๒. การรับคำฟ้องและตรวจคำฟ้องเบื้องต้น

เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณีแล้ว เจ้าหน้าที่ของศาลจะลงทะเบียนคดีในสารบบความและออกใบรับให้กับผู้ฟ้องคดี พร้อมทั้งตรวจคำฟ้องในเบื้องต้นหากพิจารณาเห็นว่าคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนแล้ว เจ้าหน้าที่จะเสนอคำฟ้องดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป แต่หากเจ้าหน้าที่ของศาลเห็นว่าคำฟ้องนั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วนแต่อาจแก้ไขได้เจ้าหน้าที่ก็จะแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขให้สมบูรณ์ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดหากผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือหากเห็นว่าคำฟ้องนั้นไม่อาจแก้ไขให้สมบูรณ์ครบถ้วนได้หรือไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เจ้าหน้าที่ของศาลก็จะบันทึกและเสนอคำฟ้องดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาต่อไป

๓. การจ่ายสำนวนคดีให้องค์คณะและแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดี

เมื่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดได้รับคำฟ้องจากเจ้าหน้าที่ของศาลแล้ว อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดจะส่งจ่ายสำนวนคดีให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาตามความเชี่ยวชาญในประเภทคดีที่รับผิดชอบหรือในกรณีที่มีได้มีการจัดองค์คณะ โดยวิธีการที่ไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้าว่าจะจ่ายสำนวนคดีให้องค์คณะใดและแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อรับผิดชอบในการจัดทำคำแถลงการณ์

๔. ตุลาการหัวหน้าคณะสั่งจ่ายสำนวนคดีให้ตุลาการเจ้าของสำนวน

เมื่อองค์คณะในศาลปกครองชั้นต้นหรือในศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณีได้รับสำนวนคดีแล้วตุลาการหัวหน้าคณะในองค์คณะนั้นจะต้องแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งหรือตนเองเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน เพื่อเป็นผู้ดำเนินการตรวจคำฟ้อง รวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง โดยมีพนักงานคดีปกครองเป็นผู้ช่วยดำเนินการตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวน

๕. ตรวจคำฟ้อง

เมื่อได้รับสำนวนคดีแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะพิจารณาว่าคำฟ้องนั้นเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนหรือไม่ คำฟ้องนั้นเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาหรือไม่ และผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดีครบถ้วนหรือไม่ หากเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนแต่อาจแก้ไขได้ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขให้สมบูรณ์ครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนด และถ้าไม่มีการแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์เป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้หรือไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเสนอให้องค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้ตรวจคำฟ้องและเห็นว่าคำฟ้องเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน หรือมีการแก้ไขให้สมบูรณ์ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะมี “คำสั่งรับฟ้องไว้พิจารณา”

๖. ส่งหมายและสำเนาคำฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนมี “คำสั่งรับฟ้องไว้พิจารณา” และกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว จะมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การยื่นต่อศาลภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำฟ้องหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยศาลจะส่งสำเนายานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีรับรองสำเนาถูกต้องไปยังผู้ถูกฟ้องคดีและจะกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องให้การหรือให้จัดส่งยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การพิจารณาของศาลด้วยก็ได้ แต่ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำฟ้องที่รับไว้พิจารณานั้นเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน และมีข้อเท็จจริงที่สามารถชี้ขาดคดีได้โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนก็ไม่จำเป็นต้องสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ และอาจทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้เลย

๗. ส่งสำเนาคำให้การให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การ

หากผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ศาลต้องส่งสำเนาคำให้การพร้อมสำเนายานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีคัดค้านหรือยอมรับคำให้การหรือยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาล ทั้งนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะกำหนดประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีต้องชี้แจงหรือให้จัดส่งยานหลักฐานใด ๆ ด้วยก็ได้ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะคัดค้านคำให้การ ก็จะต้องทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การ หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดเวลาดังกล่าว

หากผู้ฟ้องคดีไม่ทำคำคัดค้านคำให้การ และไม่แจ้งความประสงค์เป็นหนังสือต่อศาลภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ศาลก็จะมีคำสั่งจำหน่ายคดี

๘. ส่งคำคัดค้านคำให้การให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การเพิ่มเติม

หากผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลภายในกำหนดศาลก็จะส่งคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีไปยังผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อให้ยื่นคำให้การเพิ่มเติมต่อศาลภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำคัดค้านคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่กำหนด

๙. การทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การเพิ่มเติมภายในกำหนดเวลา หรือไม่ได้ยื่นมาภายในกำหนดเวลา หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าข้อเท็จจริงในคดีมีเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี ก็จะจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

แต่หากชั้นตอนนี้ยังเห็นว่า ข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอ ตุลาการเจ้าของสำนวนก็อาจแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมโดยการไต่สวนพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือตรวจสอบสถานที่ หรือส่งประเด็นไปยังศาลปกครองชั้นต้นอื่นแสวงหาข้อเท็จจริงแทน หรือเรียก

คู่กรณีหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง หรือให้ถ้อยคำ หรือส่งพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

เมื่อองค์คณะพิจารณابันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนแล้วเห็นว่า คดีไม่มีประเด็นที่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงอีก ตุลาการหัวหน้าคณะก็จะมีคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น และเมื่อได้กำหนดวันสิ้นสุดแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะเสนอสำนวนคดีไปยังอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

๑๐. ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำคำแถลงการณ์

เมื่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี พิจารณาสำนวนคดีและเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้ว ก็จะส่งสำนวนคดีให้ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำคำแถลงการณ์ซึ่งประกอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีที่จะเสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาโดยเร็วต่อไป

๑๑. การนั่งพิจารณาคดี

เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำคำแถลงการณ์เรียบร้อยแล้ว องค์คณะก็จะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดี และหากคู่กรณีประสงค์จะยื่นคำแถลงเป็นหนังสือเพิ่มเติมเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมต่อองค์คณะ ก็จะต้องยื่นต่อศาลก่อนวันนั่งพิจารณาคดี หรืออย่างช้าในระหว่างการนั่งพิจารณาคดีนั้น ทั้งนี้ ศาลจะส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๗ วัน ก่อนการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก

๑๒. การเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจา

ในการนั่งพิจารณาคดีนั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเสนอสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นของคดี จากนั้นจะเป็นการแถลงด้วยวาจาของคู่กรณีประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ยื่นไว้ โดยคู่กรณีจะต้องแถลงด้วยวาจาอย่างกระชับและอยู่ในประเด็นที่ปรากฏในคำแถลงเป็นหนังสือเท่านั้น ในกรณีที่คู่กรณีไม่ได้ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือไว้ คู่กรณีจะแถลงด้วยวาจาได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาล หรือศาลสั่งให้แถลง ต่อจากนั้นจึงจะเป็นการชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือของตุลาการผู้แถลงคดี และเมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์แล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะจะนัดประชุมปรึกษาขององค์คณะเพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีอีกครั้ง

๑๓. คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี

ในการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีนั้น ศาลจะแจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าถึงกำหนดวันอ่านผลแห่งคำพิพากษาและคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองและเมื่อศาลปกครองได้อ่านผลแห่งคำพิพากษาและคำสั่งชี้ขาดโดยเปิดเผยในวันใดแล้ว ให้ถือว่าในวันที่ย่านั้นเป็นวันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีนั้น โดยคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดให้ถือเป็นที่สุด

๑๔. การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด

เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้อ่านผลแห่งคำพิพากษาและคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองแล้ว หากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุดได้

นอกจากบทบาทและภารกิจของวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองอันเป็นการสร้างให้เกิดหลักกฎหมายปกครองในบริบทของสังคมไทยแล้ว เพราะผลของคำวินิจฉัยของศาลปกครองส่วนหนึ่ง นอกจากจะให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับตามที่กฎหมายคุ้มครองให้ไว้ ศาลปกครองยังคำนึงถึงผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองที่สามารถจะเป็นระเบียบและแบบแผนในการบริหารราชการแผ่นดินที่ดีด้วย สำนักงานศาลปกครองในฐานะหน่วยงานสนับสนุนของศาลปกครอง ยังมีภาระหน้าที่ที่จะประมวลและวิเคราะห์คดีที่นำมาฟ้องต่อศาลปกครอง ในช่วงเวลาที่ผ่านมา เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงระบบระเบียบวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในมาตรา ๗๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๒.๔ วิธีกรชั่วคราวก่อนการพิพากษา

ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีความร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีนี้ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจะต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดมาตรการ หรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีไว้โดยแยกออกเป็น ๒ ส่วนคือ การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองส่วนหนึ่งและการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวอีกส่วนหนึ่ง แต่ละส่วนมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑) การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

โดยหลักแล้ว การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไม่เป็นเหตุให้มีการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น

ผู้ฟ้องคดีอาจขอมาในคำฟ้องหรือยื่นคำขอในเวลาใดๆ ก่อนศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง อันจะมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว โดยคำขอดังกล่าวต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่าประสงค์จะขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองใด และการให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลบังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่

การเยียวยาแก้ไขในภายหลังอย่างไร อนึ่ง แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้ยื่นคำขอดังกล่าวเข้ามา ศาลปกครอง ก็มีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีได้ เมื่อศาล เห็นสมควรที่จะทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น โดยศาลจะไต่สวนก่อนมีคำสั่ง ดังกล่าวหรือไม่ก็ได้

ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่ง ทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ถ้าศาลเห็นว่าคำขอดังกล่าวยื่นโดยไม่มีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริง เพียงพอ หรือไม่มีเหตุผลหรือสาระอันสมควรได้รับการพิจารณา หรือเห็นได้อย่างชัดเจนว่าไม่สมควร มีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น หรือเป็นกรณีที่ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องนั้น ไว้พิจารณาและจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความแล้ว ศาลมีอำนาจสั่งไม่รับคำขอดังกล่าว และคำสั่งดังกล่าวถือเป็นที่สุด เมื่อได้รับคำขอให้มีการสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี และเป็นกรณีที่ศาลมิได้มีคำสั่งเพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งเช่นว่านี้ ศาลจะต้องส่งสำเนาคำขอให้คู่กรณีทำคำชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานโดยด่วนแล้วนัดไต่สวน เพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวโดยเร็ว

การมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองต้องกระทำ โดยองค์คณะพิจารณาพิพากษาหลังจากตุลาการผู้แถลงคดีได้เสนอคำแถลงการณ์แล้ว โดยคำแถลงการณ์เกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนี้จะกระทำด้วยวาจา ก็ได้ คำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองถือเป็นที่สุด

ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นว่ากฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้ เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ทั้งการทุเลาการบังคับตามกฎ หรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ ศาลมีอำนาจ สั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้ตามที่เห็นสมควร โดยศาลจะต้องแจ้งคำสั่งทุเลา การบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองให้คู่กรณีและผู้ออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ทราบโดยพลัน และคำสั่งศาลจะเริ่มมีผลเมื่อผู้ออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้รับแจ้งคำสั่งนั้นแล้ว

ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือ คำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ยื่นคำฟ้องได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่ง ดังกล่าว โดยผู้อุทธรณ์อาจมีคำขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ที่สั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์ได้

ในกรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลปกครองมิได้กล่าวถึงคำสั่งทุเลา การบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ศาลได้สั่งไว้ในระหว่างการพิจารณา ถ้าคดีนั้นศาลปกครอง ชั้นต้นตัดสินให้ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดี คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองยังคง มีผลใช้บังคับต่อไปเท่าที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ถ้าคดีนั้น ศาลปกครองชั้นต้นตัดสินให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะเต็มตามข้อหาหรือบางส่วน คำสั่งทุเลาการบังคับ

ตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีขณะคดีนั้น มีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์โดยไม่มีการอุทธรณ์ หรือศาลมีคำสั่งถึงที่สุดไม่รับอุทธรณ์แล้วแต่กรณี หากศาลมีคำสั่งรับอุทธรณ์ คำสั่งดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

๒) การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

นอกจากการยื่นคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในเวลาใดๆ ก่อนศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือคู่กรณีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาได้

คำสั่งขอศาลปกครองในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา ต้องกระทำโดยองค์คณะพิจารณาพิพากษา โดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีปกครองเว้นแต่องค์คณะพิจารณาพิพากษาจะเห็นสมควรให้มีคำแถลงการณ์ ในกรณีดังกล่าวคำแถลงการณ์นั้นจะทำด้วยวาจาก็ได้ คำสั่งไม่รับหรือยกคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีถือเป็นที่สุด

ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ยื่นได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่งศาล

สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอ เงื่อนไขในการออกคำสั่งของศาลปกครอง และผลของคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้นำความในลักษณะ ๑ ของภาค ๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม เท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้ และโดยไม่ขัดต่อระเบียบนี้และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

กล่าวโดยสรุปการพิจารณาคดีปกครองมีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่เป็นหลักสำคัญขององค์การตุลาการ เช่น หลักการฟังความทุกฝ่าย หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย หลักการพิจารณาคดีโดยรวดเร็ว เป็นต้น และเนื่องจากปรัชญาพื้นฐานของการตัดสินข้อพิพาททางปกครอง และลักษณะของข้อพิพาททางปกครองมีลักษณะเฉพาะบางประการแตกต่างจากเรื่องอื่น ๆ การพิจารณาคดีปกครองจึงมีหลักเกณฑ์ทางวิธีพิจารณาที่เป็นลักษณะเด่น ดังต่อไปนี้

๑. วิธีพิจารณาระบบไต่สวน การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจหรือการดำเนินกิจการของฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งให้ต้องมีความรับผิดชอบหากก่อความเสียหายขึ้นแก่บุคคลใดนั้น เป็นแก่นสำคัญของสังคมที่เป็น “นิติรัฐ” ดังนั้น การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองจึงจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งความจริง โดยไม่ได้จำกัดหรือผูกพันตามข้อเท็จจริงที่คู่กรณีเสนอ

ต่อศาลเท่านั้น นอกจากนี้ คู่กรณีในคดีปกครองซึ่งปกติจะได้แก่เอกชนฝ่ายหนึ่ง กับหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง มักจะมีความพร้อม หรือความสามารถที่แตกต่างกันในการเสนอข้อเท็จจริง และแสดงพยานหลักฐานต่อศาล โดยส่วนใหญ่เอกสารหลักฐานต่าง ๆ จะอยู่ในความครอบครองของฝ่ายรัฐ การใช้วิธีพิจารณาระบบไต่สวน ซึ่งเป็นระบบพิจารณาคดีที่ศาลจะเป็นผู้มีหน้าที่สำคัญในการควบคุมและกำกับการดำเนินคดี เพื่อให้สามารถตรวจสอบและค้นหาข้อเท็จจริงได้อย่างถูกต้องและครบถ้วนจึงเป็นหลักการสำคัญที่จำเป็นและสอดคล้องกับลักษณะของการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

๒. หลักความเรียบง่าย การพิจารณาคดีปกครองยึดถือหลักความเรียบง่าย เช่น การไม่กำหนดให้ต้องมีค่าธรรมเนียมศาลในคดีทั่ว ๆ ไป เว้นแต่คดีที่มีทุนทรัพย์ การให้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องและดำเนินคดีได้เองโดยจะมีทนายความหรือไม่ก็ได้ หรือการให้ยื่นฟ้อง ณ ที่ทำการศาลหรือยื่นฟ้องโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ เป็นต้น ซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับการรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงการอำนวยความยุติธรรม

๓. หลักการพิจารณาคดีเป็นลายลักษณ์อักษร การใช้อำนาจหรือการดำเนินกิจการทางปกครองมักกระทำโดยมีเอกสารหลักฐานที่เป็นลายลักษณ์อักษรการพิพากษาคดีตัดสินคดีปกครองจึงสามารถพิจารณาข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆเกี่ยวกับคดีได้จากสิ่งที่ปรากฏเป็นเอกสารหลักฐานที่เป็นหนังสือหรือลายลักษณ์อักษรนั้น และไม่ได้เน้นการพิจารณาคดีที่ต้องมีการสืบพยานบุคคลหลายครั้งดังที่พบในคดีประเภทอื่น โดยอาจกระทำได้เท่าที่จำเป็น

๔) หลักการถ่วงดุลการใช้อำนาจของตุลาการ การใช้อำนาจตุลาการต้องกระทำด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและปราศจากอคติเพราะมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคลเป็นอย่างมาก และบางครั้งยังมีผลต่อสังคมส่วนรวม ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันที่จะสนับสนุนให้การใช้อำนาจตุลาการศาลปกครองเป็นไปตามครรลองความบริสุทธิ์ยุติธรรมดังกล่าว วิธีพิจารณาคดีปกครองจึงมีหลักอีกประการหนึ่งที่เพิ่มเติมและแตกต่างจากวิธีพิจารณาคดีประเภทอื่นๆ ได้แก่ หลักการถ่วงดุลการใช้อำนาจของตุลาการ โดยในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองนอกจากจะให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นอำนาจขององค์คณะตุลาการเช่นเดียวกับในคดีประเภทอื่นๆ โดยมี “ตุลาการเจ้าของสำนวน” และ “องค์คณะ” เป็นผู้พิจารณาและกลับกรอข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่างๆในคดีแล้ว ยังกำหนดให้มีตุลาการศาลปกครองอีกนายหนึ่งซึ่งไม่ได้ร่วมเป็น ตุลาการในองค์คณะนั้น เรียกว่า “ตุลาการผู้แถลงคดี” ทำหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่างๆในคดีนั้น และเสนอข้อวินิจฉัยตามความเห็นชอบโดยอิสระของตนโดยจัดทำเป็นคำแถลงการณ์เสนอในชั้นการนั่งพิจารณาคดีก่อนที่องค์คณะจะประชุมปรึกษาเพื่อมีคำพิพากษา ซึ่งจะเป็นการถ่วงดุลการพิจารณาพิพากษาขององค์คณะ เพราะถึงแม้ว่าคำพิพากษาขององค์คณะเท่านั้นที่จะมีผลบังคับทางกฎหมาย แต่การที่กำหนดให้มีการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีในชั้นการนั่งพิจารณาคดีซึ่งกระทำโดยเปิดเผย รวมทั้งการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องเผยแพร่คำพิพากษาขององค์คณะและคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีต่อสาธารณะควบคู่กันเสมอ ย่อมเป็นโอกาสที่คู่กรณีและสาธารณะจะสามารถทราบและเปรียบเทียบข้อวินิจฉัย

และเหตุผลของตุลาการผู้แถลงคดีกับคำพิพากษาขององค์คณะได้ ซึ่งจะเท่ากับเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจของตุลาการได้เป็นอย่างดี โดยกลไกทางวิธีพิจารณาคดี นอกจากนั้น การให้มีระบบการเสนอคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดียังช่วยส่งเสริมให้องค์คณะใช้อำนาจตัดสินคดีได้อย่างรอบคอบและถูกต้องมากขึ้น

สรุป

โดยสรุป บทนี้ได้กล่าวด้วยบทบาทของศาลปกครองในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นและความมีประสิทธิภาพในการควบคุมการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการหรือศาล และเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นศาลอีกระบบเพื่อพิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะ และต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองได้สร้างและพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นเพื่อให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะพิพาททางปกครอง ซึ่งมีลักษณะสำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครอง เช่น ระบบไต่สวน กระบวนพิจารณาทำเป็นลายลักษณ์อักษร วิธีพิจารณามีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ มีวิธีพิจารณาที่คำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไปพร้อมกัน เป็นต้น ทำให้มีความเหมาะสมกับลักษณะของข้อพิพาท เป็นการช่วยคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

บทที่ ๔

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยศาลปกครอง

อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ถูกนำมาปฏิบัติให้เห็นเป็นรูปธรรมโดยการพิจารณาพิพากษาคดีตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง เริ่มขึ้นทันทีที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นวันแรกในวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ คดีแรกที่เข้าสู่ศาลปกครอง คือคดีหมายเลขดำที่ ๑/๒๕๔๔ โดยเป็นคดีพิพาทระหว่างนายทองแดง อินอิว ที่ ๑ กับพวกรวม ๖๙ คน กับนายอำเภอพรหมพิราม (จังหวัดพิษณุโลก) ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และในระยะเวลาที่ผ่านมา ๑๗ ปี ศาลปกครองได้มีแนวคำวินิจฉัยที่สำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนี้

๑. แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับเงื่อนไขการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดว่า ต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ ซึ่งมีแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีที่น่าสนใจ ดังนี้

๑) กรณีถือเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี

๑.๑) แม้ผู้ฟ้องคดีจะทราบข้อกำหนดของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่จะจัดการเรียนการสอนระดับปริญญาตรีทั้งหมดที่ศูนย์รังสิตในระยะเบียบการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาตั้งแต่ในขณะสมัครเข้าศึกษา และต่อมาเมื่อผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นนักศึกษาของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์แล้ว สภามหาวิทยาลัยก็ได้มีมติกำหนดให้นักศึกษา ชั้นปีที่ ๑ เรียนที่ศูนย์รังสิตก็ตาม ผู้ฟ้องคดีก็สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ศูนย์รังสิตยังไม่มีความพร้อมในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ การกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องไปเรียนที่ศูนย์รังสิตซึ่งยังไม่มีความพร้อมดังกล่าวจึงเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพทางการศึกษา และทำให้การเรียนการสอนไม่มีประสิทธิภาพอันส่งผลกระทบต่อคุณภาพของการศึกษา ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากมติของสภามหาวิทยาลัยและมติของที่ประชุมคณบดีมหาวิทยาลัยดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๕/๒๕๔๖)

๑.๒) ข้อบังคับกองบัญชาการตำรวจนครบาลว่าด้วยแก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดให้รถเดินทางเดียว และการใช้ทางเดินรถสำหรับรถบางประเภทในถนนเพชรบุรี กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓๙ (๔) และ (๑)

แห่งพระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบกับคำสั่งกระทรวงมหาดไทย เรื่อง แต่งตั้ง เจ้าพนักงานจรรยาบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๒ ย่อมมีผลใช้บังคับกับบุคคลทั่วไปที่ซบทรประเภทที่กำหนด ในข้อบังคับผ่านเส้นทางนั้น โดยเจ้าพนักงานจรรยาบรรณกล่าวตักเตือนหรือปรับผู้ฝ่าฝืนได้ ตามพระราชบัญญัติข้างต้น ข้อบังคับดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และโดยที่พระราชบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนหรือ วิธีการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายจากกฎไว้ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือ ตกอยู่ในบังคับของกฎดังกล่าวจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๒/๒๕๔๖)

๑.๓) คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้าน เป็นคำสั่ง ทางทางปกครอง และมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งทางปกครองจะนำคดี มาฟ้องต่อศาลปกครองได้ต่อเมื่อได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยยื่นอุทธรณ์คำสั่ง ทางปกครองตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และได้มี การสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้น กำหนดเสียก่อน เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่ง การที่อ้างว่าได้ยื่นอุทธรณ์ต่อประธาน อ.ก.ค. กรมสามัญศึกษาแล้วนั้น นอกจากเป็นการกระทำหลังจากที่ยื่นฟ้องคดีแล้วยังไม่เป็นการ ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่ง ตามนัยมาตรา ๔๔ ประกอบกับมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครองฯ อีกด้วย จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๓๙/๒๕๔๕)

๑.๔) เมื่อพิจารณาจากคำฟ้องเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนาจะฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กระทรวงการคลัง) เพียงหน่วยงานเดียว ซึ่งคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จากหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่แจ้งเวียนให้ส่วนราชการทราบและถือเป็นแนวทางปฏิบัติในการ เบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ ซึ่งหนังสือแจ้งเวียนดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการ ทั่วไปที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดขึ้นเพื่อให้ทุกส่วนราชการยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติในการเบิกจ่าย เงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ จึงมีลักษณะเป็นกฎที่มีได้ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบ ของคณะรัฐมนตรี เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากหนังสือเวียนดังกล่าว จึงมีสิทธิ ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ก่อน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๘/๒๕๔๔)

๑.๕) ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิก โครงการปลูกยางพาราในที่ดินที่สงวนไว้เป็นที่สาธารณะประจำหมู่บ้านสำหรับให้ประชาชนใช้ เลี้ยงสัตว์ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ การใช้ที่ดินดังกล่าวจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ร่วมกันของราษฎร เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ เป็นราษฎรในหมู่บ้านผาขาว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิใช้ประโยชน์จากที่ดินดังกล่าวได้

การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองใช้ที่ดินนั้นเพื่อประโยชน์ในการเก็บพืชผักมาประกอบอาหาร หรือเก็บกิ่งไม้มาทำฟืนถือว่าเป็นประโยชน์จากที่ดินดังกล่าวเช่นกัน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำโครงการปลูกยางพาราในที่ดินพิพาทอันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่สามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้นได้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่มีสิทธินำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๓๔/๒๕๔๘)

๑.๖) ผู้ฟ้องคดีเป็นส่วนหนึ่งของปวงชนชาวไทยซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และเป็นผู้ใช้บริการจากการดำเนินการของบริษัท แอดวานซ์อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) ผู้รับสัมปทานจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม แม้ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในขณะหรือก่อนฟ้องคดีนี้ แต่สัมปทานที่บริษัททั้งสามได้รับไปเพื่อดำเนินการสื่อสารนั้น มีโอกาสล่วงรู้ความลับเกี่ยวกับการสื่อสารของผู้ใช้บริการ หากกิจการดังกล่าวตกไปอยู่ในอำนาจบริหารจัดการของบุคคลต่างด้าวอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ในอนาคตและอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ ผู้ฟ้องคดีจึงอยู่ในฐานะเป็นผู้อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับดูแลเกี่ยวกับการให้หรือบอกเลิกสัมปทานที่บริษัททั้งสามได้รับไปดำเนินการ และหากข้อเท็จจริงเป็นไปตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า บริษัทผู้รับสัมปทานทั้งสามได้ขายหุ้นส่อไปในทางให้บุคคลต่างด้าวเข้ามามีบทบาทและมีอำนาจในการบริหารกิจการที่ได้รับสัมปทาน และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามมิได้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกันความเสียหาย อันอาจจะเกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ใช้บริการในกิจการที่บริษัททั้งสามได้รับสัมปทานอาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเป็นหน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๕/๒๕๔๙)

๑.๗) กฎกระทรวงว่าด้วยข้อกำหนดเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตขายสุราและการขายสุราสำหรับผู้ได้รับใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ ๓ ถึงประเภทที่ ๗ พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยมีเนื้อหาความกำหนดให้สถานที่ขายสุราต้องไม่ตั้งอยู่ในบริเวณสถานีบริการน้ำมัน และต้องไม่ขายสุราในบริเวณสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง กฎกระทรวงดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้เคยได้และได้รับใบอนุญาตให้จำหน่ายสุรา ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับผลกระทบและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และในการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าว จำต้องมีคำสั่งเพิกถอนกฎกระทรวงดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓๖/๒๕๕๑)

๑.๘) การที่สำนักงานที่ดินออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยมีรูปแผนที่ไม่ถูกต้องกับเนื้อที่ในโฉนดที่ดินและสารบัญจดทะเบียนโฉนดที่ดิน กรณีย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

และมีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนรูปแผนที่ในโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขรูปแผนที่ในโฉนดที่ดินดังกล่าวให้ถูกต้องต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑๕/๒๕๕๑)

๑.๙) เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ เป็นเจ้าของที่ดินตามหลักฐานโฉนดที่ดิน ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ถือครองที่ดินตามหลักฐานหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.๓) การที่สำนักงานธนารักษ์พื้นที่อุตรดิตถ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ประกาศว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ และให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๔ ทำสัญญาเช่าที่ดินพิพาทกับสำนักงานธนารักษ์พื้นที่อุตรดิตถ์ จึงก่อให้เกิดการกระทบสิทธิต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามโดยตรง ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๔ เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ที่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนการเป็นที่ราชพัสดุได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๐/๒๕๕๑)

๑.๑๐) การที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางมีมติให้กำหนด (ปรับปรุง) อัตราค่าโดยสารรถโดยสารประจำทางหมวด ๑ ในเขตกรุงเทพมหานคร และจังหวัดใกล้เคียงที่มีเส้นทางต่อเนื่อง และหมวด ๔ กรุงเทพมหานคร ย่อมเป็นผลโดยตรงที่ทำให้ผู้ใช้บริการรถโดยสารประจำทางต้องจ่ายค่าโดยสารสูงขึ้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นประชาชนผู้ใช้บริการรถโดยสารประจำทาง กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากมติดังกล่าวจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๕/๒๕๕๑)

๑.๑๑) เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ซื้อเอกสารประกวดราคาเพื่อเข้าประมูลงานก่อสร้างอาคารตามเอกสาร แต่ในวันเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะเสนอราคาและขอคืนหนังสือสัญญาค้ำประกัน (หลักประกันซอง) แต่ไม่สามารถขอคืนหนังสือสัญญาค้ำประกันได้ โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีทำผิดตามเงื่อนไขเอกสารประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ การที่เอกสารประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวกำหนดเงื่อนไขให้มีการยึดหลักประกันซองของผู้มีสิทธิเสนอราคาในกรณีต่างๆ จึงก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ซื้อเอกสารประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๔/๒๕๕๑)

๑.๑๒) การที่คณะกรรมการดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์พิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่ผ่านการคัดเลือกให้เข้าเป็นผู้มีสิทธิเสนอราคาตามประกาศเทศบาลตำบลสูงเนิน เรื่อง ประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์โครงการติดตั้งสัญญาณไฟจราจรในเขตเทศบาลตำบลสูงเนิน ซึ่งกำหนดคุณลักษณะทางเทคนิคของสัญญาณไฟจราจรว่า เครื่องควบคุมสัญญาณไฟจราจร เครื่องนับเวลาถอยหลังของสัญญาณไฟจราจรและดวงคอมสัญญาณไฟจราจรต้องได้รับการจดทะเบียนผลิตภัณฑ์จากสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (มอก.) ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำดังกล่าว ที่จะขอให้เพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

ที่ไม่ประกาศรายชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ผ่านการคัดเลือก เนื่องจากมีคุณลักษณะทางเทคนิคของสัญญาณไฟจราจร ไม่ครบถ้วน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๑๒/๒๕๕๑)

๑.๑๓) คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายใน เวลาที่กำหนดถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่ง เจ้าหน้าที่ดังกล่าวย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองที่จะมีสิทธินำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๐/๒๕๕๑)

๑.๑๔) กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารข้างเคียงทำการตัดแปลงอาคาร ตั้งเสาเหล็กมุงหลังคาอลูมิเนียมโครงเหล็กปกคลุมด้านหน้าอาคารโดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร แต่ผู้อำนวยการเขตพญาไทไม่ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่ความเป็นอยู่หรือการใช้สอยที่ดินหรืออาคาร ถูกกระทบกระเทือนเนื่องจากการก่อสร้างดัดแปลงอาคารพิพาท อีกทั้งการก่อสร้างดัดแปลงทำให้ ถนนซอยคับแคบเป็นอุปสรรคต่อการสัญจรเข้าออก ซึ่งผู้ฟ้องคดีจำเป็นต้องอาศัยถนนซอยเข้าออก โดยผ่านอาคารดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อ ศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๖๙-อ.๔๗๐/๒๕๕๑)

๑.๑๕) ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นประชาชนคนไทยมีหน้าที่ตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ ของชาติและปฏิบัติตามกฎหมาย ฟ้องว่า กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นำเสนอ ร่างแถลงการณ์ร่วมไทยกับกัมพูชา กรณีขอขึ้นทะเบียนปราสาทเขาพระวิหารเป็นมรดกโลก ของประเทศกัมพูชาพร้อมแผนที่แนบท้าย และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบกับแถลงการณ์ร่วม ไทย-กัมพูชา โดยมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ลงนามในแถลงการณ์ร่วม ไทย-กัมพูชา โดยมีได้มีการจัดให้ข้อมูลแก่ประชาชนเพื่อสามารถเข้าถึงรายละเอียดของแถลง การณ์ร่วม รวมทั้งมิได้มีการเสนอเพื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนที่ลงนามในแถลงการณ์ร่วม อันเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีและประชาชนโดยรวม และการฟ้องคดี มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติ ปกป้องอาณาเขตดินแดน อำนาจอธิปไตยของประเทศไทย ซึ่งรวมถึงสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ เมื่อแถลงการณ์ดังกล่าวมีผลกระทบก่อให้เกิด ความผูกพันต่อประชาชนจึงขอให้ศาลเพิกถอนการจัดทำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว รวมทั้งมีคำสั่ง ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ยุติความผูกพันตามแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวต่อประเทศ กัมพูชาและองค์การยูเนสโก ดังนั้น จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และคณะรัฐมนตรี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๗/๒๕๕๑)

๑.๑๖) การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ใช้ประกอบการพิจารณาออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ผู้ฟ้องคดียอมเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ละเอียดต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ใช้ประกอบการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๐/๒๕๕๑)

๑.๑๗) กรณีที่ผู้อำนวยการเขตธนบุรีไม่ดำเนินการตามกฎหมายกับผู้ร้องสอด ที่ก่อสร้างอาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งพักอาศัยติดกันกับอาคารของผู้ร้องสอดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการก่อสร้างอาคารดังกล่าว กรณีเช่นนี้ ถือได้ว่าผู้อำนวยการเขตธนบุรีละเอียดต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของผู้อำนวยการเขตธนบุรี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๖๒/๒๕๕๑)

๑.๑๘) การที่เทศบาลตำบลท่าโขลงก่อสร้างโครงเหล็กหลังคามุงกระเบื้อง เพื่อจัดทำเป็นตลาดขึ้นบริเวณด้านหน้าอาคารของผู้ฟ้องคดี มีระดับความสูงมากกว่าอาคารของผู้ฟ้องคดี โดยบดบังหน้าอาคารของผู้ฟ้องคดี ถึงแม้ว่าเทศบาลตำบลท่าโขลงจะได้จัดระเบียบตลาดที่อยู่ในโครงหลังคาและเว้นช่องทางเข้าออกอาคารสู่ถนนให้รถยนต์สามารถแล่นผ่านหลังคาตลาดได้ แต่โดยสภาพของตลาดสดที่มีผู้คนและยานพาหนะคับคั่งย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความสะดวก ในการเข้าออกอาคารที่ใช้พักอาศัยและค้าขายและอาจส่งผลกระทบต่อการค้าขายในอาคารดังกล่าวได้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันเนื่องจากการปลูกสร้างโครงหลังคาของเทศบาล ตำบลท่าโขลงและมีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๑๖/๒๕๕๑)

๑.๑๙) การที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติไม่เสนอชื่อผู้ฟ้องคดีต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่ง รองผู้บัญชาการ ทั้งที่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีไว้แล้วว่า ในการพิจารณาแต่งตั้งครั้งต่อไป หากมีตำแหน่งว่างที่เหมาะสม เห็นควรดำเนินการคัดเลือกแต่งตั้ง ข้าราชการตำรวจหลายรายให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น ซึ่งมีชื่อผู้ฟ้องคดีรวมอยู่ด้วย และการที่ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจได้มีมติเห็นชอบในการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่ง รองผู้บัญชาการตามรายชื่อที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเสนอ โดยมีได้มีการทักท้วงและดำเนินการ ให้เป็นไปตามข้อสังเกตดังกล่าว เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายโดยไม่ได้รับการพิจารณา แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นตามสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีจะพึงมีพึงได้ตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่องจากไม่ได้รับการพิจารณาแต่งตั้งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิ

ฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๑๓/๒๕๕๑)

๑.๒๐) คำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองดำเนินการสอบสวนทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิด นอกจากจะไม่มีผลเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแล้ว ยังเป็นเรื่องที่มีได้อยู่อำนาจของศาลปกครองที่จะออกคำสั่งบังคับให้ได้อีกด้วย เนื่องจากมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มิได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับให้ดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถูกฟ้องคดีได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๘/๒๕๕๑และที่ ๔๑๐/๒๕๕๑)

๑.๒๑) การที่ผู้ลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดเป็นเรื่องที่ผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจดำเนินการตามที่เห็นสมควรตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายเกี่ยวกับวินัยกำหนดไว้ ศาลปกครองไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๙๔/๒๕๕๑)

๑.๒๒) การที่ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือร้องทุกข์คำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเมื่อพ้นระยะเวลา ๓๐ วัน ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ฯ แต่ปรากฏว่าที่ประชุม อ.ก.พ. จังหวัดได้ประชุมและมีมติเกี่ยวกับเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์แล้ว กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓๗/๒๕๕๑)

๑.๒๓) การที่อธิบดีกรมทางหลวงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปรับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน พร้อมแจ้งด้วยว่าหากไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทน ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือโดยมิได้กำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลืออันราคาลดลงด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่เป็นธรรม จึงได้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมว่าจากการเวนคืนทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เนื่องจากที่ดินส่วนที่เหลือไม่เพียงพอต่อการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยตามแบบที่มีอยู่ได้ ขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจัดหาพื้นที่ในทำเลและขนาดที่ใกล้เคียงกันเพื่อทดแทนหรือจัดเงินชดเชยเพิ่มเติมให้ผู้ฟ้องคดีตามราคาตลาดในปัจจุบัน และตามเนื้อที่ที่เสียประโยชน์ กรณีถือว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ค่าทดแทนสำหรับที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนอันราคาลดลงตามมาตรา ๒๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ อันเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๒๘/๒๕๕๑)

๑.๒๔) โดยที่ดินรถไฟเป็นทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีสถานะพิเศษ เนื่องจากเป็นที่ดินที่ได้มาโดยบทบัญญัติของกฎหมาย มิได้เกิดจากการตกลงซื้อขายด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค ด้วยเหตุนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะนำที่ดินดังกล่าวไปจัดหาประโยชน์

เพื่อพัฒนาทรัพย์สิน ให้เกิดประโยชน์และเพิ่มพูนรายได้เพื่อความเจริญของกิจการรถไฟและเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน ตามนัยมาตรา ๖ (๒) ประกอบกับมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ จึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ขั้นตอนและวิธีการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ เช่น ระเบียบการรถไฟแห่งประเทศไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงหาได้มีดุลพินิจอิสระในการนำที่ดินรถไฟไปจัดหาประโยชน์ได้ดังเช่นเอกชนทั่วไปแต่อย่างใดไม่

๑.๒๕) ข้อพิพาทในคดีนี้มีมูลเหตุสืบเนื่องมาจากการใช้อำนาจเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นการใช้อำนาจมหาชนที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะอนุญาตให้เช่าที่ดินรถไฟหรือไม่ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา ๖ (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๖๔ และมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ ประกอบกับระเบียบต่างๆ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชนและเพื่อความปลอดภัย เมื่อผู้ฟ้องคดีขอเช่าที่ดินบริเวณพิพาทจากผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการถูกเวนคืนที่ดิน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ แจ้งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเช่าเพื่อเปิดทางเข้าออก กรณีจึงเป็นการใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิใช่เป็นการใช้สิทธิในฐานะเอกชนซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยทั่วไป ดังนั้น ข้อพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีในคดีนี้ จึงเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามมาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และการที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี ทำการจดทะเบียนทำสัญญาเช่าที่ดินบริเวณแนวทางรถไฟสายบางซื่อ-คลองตัน (ริมถนนรัชดาภิเษก) แปลงที่ ๖๖ (บางส่วน) ขนาดกว้าง ๑๒ เมตร ยาว ๔๐ เมตร เป็นระยะเวลา ๓๐ ปี เป็นการขอให้ศาลแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่เกิดจากการใช้อำนาจเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะเห็นว่ามีใช่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปตามรูปคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๗/๒๕๕๓)

๑.๒๖) ผู้ฟ้องคดีได้ขอลอกโฉนดที่ดินแปลงพิพาทกับศูนย์อำนวยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน จังหวัดชลบุรี - ปราจีนบุรี - สระแก้ว โดยได้มีการเดินสำรวจจริงแล้วเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้ปกครองท้องที่ไม่ประวิงแนวเขตและรับรองแนวเขตที่ดิน ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถออกโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวได้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาล

มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีไประวางแนวเขตและรับรองแนวเขตที่ดินในการขออนุญาตที่ดินแปลงดังกล่าว คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่ตามมาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ และข้อ ๔ (๒) ประกอบกับข้อ ๕ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดให้ต้องปฏิบัติกลับละเลยต่อหน้าที่ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๕/๒๕๕๓)

๑.๒๗) ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการบริการสาธารณะด้านการศึกษาอันเป็นกิจการทางปกครองและใช้อำนาจทางปกครองในการดำเนินกิจการดังกล่าวตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ทั้งนี้ก็เฉพาะแต่ในกรณีที่กระทำการในการดำเนินกิจการทางปกครองและใช้อำนาจทางปกครองในการดำเนินกิจการดังกล่าวตามกฎหมายเท่านั้น คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีบอกลีกสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีตามคำสั่ง มหาวิทยาลัยธนบุรี - เชียงใหม่ เรื่อง ให้อาจารย์พ้นจากตำแหน่ง ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ โดยผู้ฟ้องคดีมิได้กระทำความผิด ซึ่งมีได้จ่ายสินจ้างแทนการบอกลีกจ้างล่วงหน้าและค่าชดเชย ให้แก่ผู้ฟ้องคดีให้ครบถ้วนเป็นการเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งอาจารย์มีหน้าที่ให้การศึกษาหรือทำการสอบแก่นักศึกษาในหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นสัญญาทางปกครองที่มีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้บอกลีกสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าว กรณีจึงมีเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากสัญญาทางปกครอง คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีบอกลีกสัญญากับผู้ฟ้องคดีโดยมีคำสั่งมหาวิทยาลัยธนบุรี - เชียงใหม่ ดังกล่าวเป็นเพียงรูปแบบในการบอกลีกสัญญาจ้าง มิได้ทำให้เหตุแห่งการฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงไปเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและการยุติข้อโต้แย้งจำต้องมีคำบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๓/๒๕๕๓)

๑.๒๘) คดีนี้แม้เหตุแห่งการฟ้องคดีจะสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งอนุญาตให้นาย อ.ก่อสร้างอาคารโรงเรียนเลี้ยงสัตว์เพื่อใช้เป็นสถานที่เพาะเลี้ยงสุกร

โดยไม่ดำเนินการจัดทำประชาชนหรือประชาพิจารณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนและประชาชนในท้องถิ่นลงมติว่าสมควรประกอบกิจการดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม แต่การอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารโรงเรียนดังกล่าวจะนำไปสู่การเพาะเลี้ยงสุกร ซึ่งการประกอบกิจการดังกล่าวเป็นที่ประจักษ์โดยทั่วไปว่าก่อให้เกิดน้ำเสีย สิ่งปฏิกูล ตลอดจนกลิ่นและเสียง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้กำหนดให้การเลี้ยงสุกรเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม และกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทการเลี้ยงสุกร ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ เรื่อง กำหนดให้การเลี้ยงสุกรเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม และเรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทการเลี้ยงสุกรตามลำดับ ประกอบกับ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนอยู่อาศัยและประกอบอาชีพเกษตรกรรมในท้องที่ตำบลนาเร็ก อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี อันเป็นชุมชนท้องถิ่นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนจึงมีสิทธิมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และยั่งยืน ทั้งนี้เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนและสิทธิดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม ตามมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายนั้น ต้องมีค่าบ่งคับให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารโรงเรียนเลี้ยงสัตว์เพื่อใช้เป็นสถานที่เพาะเลี้ยงสุกร และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการจัดทำประชาคมและประชาพิจารณ์ต่อไป ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๖/๒๕๕๕)

๑.๒๙) ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจ็ดคนฟ้องว่า กระบวนการดำเนินการเพื่อจัดซื้อไฟฟ้าโครงการเขื่อนไชยะบุรีในขั้นตอนต่าง ๆ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าได้กระทำมาแล้วไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเมื่อพิจารณาคำขอทนายฟ้องแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจ็ดคนมีความประสงค์อันแท้จริง คือ ต้องการให้ศาลปกครองมีค่าบ่งคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และมติของรัฐบาล รวมทั้งการแจ้งข้อมูลและการเผยแพร่ข้อมูลอย่างเหมาะสม การรับฟังความคิดเห็นอย่างเพียงพอและจริงจัง และการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และสังคม จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจ็ดคนในนามเครือข่ายประชาชนแปดจังหวัดลุ่มน้ำโขงเป็นประชาชน

ที่มีภูมิลำเนาและประกอบอาชีพอยู่ในพื้นที่แปดจังหวัดริมฝั่งแม่น้ำโขง อันได้แก่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดเลย จังหวัดหนองคาย จังหวัดบึงกาฬ จังหวัดนครพนม จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดอำนาจเจริญ และจังหวัดอุบลราชธานี ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจ็ดคนย่อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลกระทบโดยตรง และมากเป็นพิเศษกว่าบุคคลทั่วไปที่มีได้อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพในพื้นที่แปดจังหวัดริมฝั่งแม่น้ำโขง ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจ็ดคนจึงมีสิทธิมีส่วนร่วมในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน และสิทธิดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสมตามมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจ็ดคนจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการรบกวนการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้า และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหาย ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจ็ดคนได้รับจำต้องมีค่าบังคับโดยสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และมติของรัฐบาล รวมทั้งการแจ้งข้อมูลและการเผยแพร่ข้อมูลอย่างเหมาะสม การรับฟังความคิดเห็นอย่างเพียงพอและจริงจัง และการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และสังคม ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจ็ดคนตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจ็ดคนจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และโดยที่ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนการฟ้องคดีไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจ็ดคนจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนแต่อย่างใด ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ โดยกรมทรัพยากรน้ำได้จัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนไซยะบุรีตามระเบียบปฏิบัติเรื่องการแจ้ง การปรึกษาหารือล่วงหน้า และ ข้อตกลง (Procedure for Notification Prior Consultation and Agreement : PNPCA) จำนวน ๔ ครั้ง ได้แก่ ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๔ ณ อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ณ อำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย ครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ณ อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม และครั้งที่ ๔ เมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ณ กรุงเทพมหานคร โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจ็ดคนอ้างว่าเป็นการให้ข้อมูลที่ไม่ครบถ้วนเพียงพอและไม่สามารถตอบคำถามหรือข้อสงสัยในประเด็นเรื่องผลกระทบต่อประชาชนได้ รวมทั้งเป็นการรับฟังความคิดเห็นไม่ทั่วถึงทุกจังหวัดที่อยู่ติดแม่น้ำโขงที่มีจำนวนทั้งสิ้นแปดจังหวัด จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจ็ดคนรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีข้อหานี้อย่างช้าที่สุดในวันดังกล่าว การที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขึ้นต้นเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๕ จึงพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว แต่การฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจ็ดคนเป็นการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย

ของประชาชนในพื้นที่แปดจังหวัดริมฝั่งแม่น้ำโขง อันเป็นชุมชนท้องถิ่นของผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจ็ดคน กรณีถือได้ว่าเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม ศาลปกครองย่อมมีอำนาจที่จะรับคดีนี้ไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา ๕๒ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีคำสั่งแก้คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจ็ดคนเฉพาะในส่วนที่ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และมติของรัฐบาล รวมทั้งการแจ้งข้อมูล และการเผยแพร่ข้อมูลอย่างเหมาะสม การรับฟังความคิดเห็นอย่างเพียงพอและจริงจัง และการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และสังคมไว้พิจารณา นอกจากนี้ก็แก้ไขเป็นไปตามคำสั่งของศาลชั้นต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส ๘/๒๕๕๗)

๑.๓๐) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่นๆ มาตรา ๖๖ บัญญัติว่า บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน มาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม และมาตรา ๖๗ วรรคสาม บัญญัติว่า สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาค้นคว้า ประวัติศาสตร์และโบราณคดีรวมทั้งอนุรักษ์ปกป้องพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี ในจังหวัดนครปฐม สร้างจิตสำนึกความเป็นเจ้าของมรดกทางวัฒนธรรมแก่ชุมชนเพื่อการพัฒนา และเป็นแหล่งเรียนรู้ ซึ่งได้ก่อตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยสมาชิกรวม ๗ คน แสดงให้เห็นได้ว่าการรวมกลุ่มกันเพื่อรักษาอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เมื่อการรวมกลุ่ม ของผู้ฟ้องคดี เป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของชุมชนและของประเทศชาติ ตามหลักสิทธิชุมชนดั้งเดิมที่มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมมายาวนาน และมีการรวมกลุ่มกันของบุคคลหลายๆคน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๗/๒๕๕๒)

๒) กรณีที่ไม่ถือว่าเป็นผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดี

๒.๑) การจะเป็นหรือการสิ้นไปของที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันนั้น มิได้ขึ้นอยู่กับทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์เพียงประการเดียว หากแต่ต้องประกอบด้วยองค์ประกอบอื่นๆ ด้วย ดังนั้น การจำหน่ายที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงพิพาทซึ่งไม่มีสภาพเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ออกจากทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ย่อมไม่กระทบต่อสิทธิของบุคคลโดยทั่วไปรวมทั้งผู้ฟ้องคดีด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการจำหน่ายที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงพิพาทออกจากทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒๙/๒๕๕๑)

๒.๒) การที่ผู้ฟ้องคดีเข้าครอบครองอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทโดยไม่มีสิทธิครอบครอง เป็นการถือครองที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายและไม่มีสิทธิเขาใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ดังนั้น เมื่อสำนักงานธนารักษ์พื้นที่อุตรดิตถ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ประกาศว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ราชพัสดุ และให้ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาเช่าที่ดินพิพาทกับผู้ถูกฟ้องคดีให้ถูกต้อง จึงไม่ก่อให้เกิดการกระทบสิทธิต่อผู้ฟ้องคดี และไม่เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๐/๒๕๕๑)

๒.๓) กรณีที่อธิบดีกรมสุขภาพจิต มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการที่ฝ่ายทะเบียนประวัติและบำเหน็จความชอบ กองการเจ้าหน้าที่ โดยผู้ฟ้องคดียังคงดำรงตำแหน่งนิติกร ๖ ว กลุ่มวินัยและนิติการ กองการเจ้าหน้าที่ สังกัดกรมสุขภาพจิตเหมือนเดิม โดยมีได้ถูกลดขั้นเงินเดือนแต่อย่างไร จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีหรือทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิต่าง ๆ ที่ได้รับอยู่เดิม ประกอบกับการย้ายบุคลากรในหน่วยงานราชการถือเป็นการโอนหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่สามารถกระทำได้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากคำสั่งดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๕/๒๕๕๑)

๒.๔) การประกาศผลการประเมินการปฏิบัติงานของข้าราชการเป็นเพียงการดำเนินการตามขั้นตอนการเตรียมการก่อนมีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนเท่านั้น ยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิของผู้ฟ้องคดี จึงมิใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานตามประกาศ ๐.๕ ชั้น จึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๙/๒๕๕๑)

๒.๕) ข้อพิพาทเกี่ยวกับการกำหนดเขตที่ดินที่ถกเวนคืนและเงินค่าทดแทนที่ดินจากการถูกเวนคืนที่ดิน อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายเป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนด โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีอย่างช้าที่สุดในวันที่ครบกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้ไปรับค่าทดแทน

การที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินที่พิพาทต่อรัฐมนตรีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๙/๒๕๕๑ และที่ ๔๗๐/๒๕๕๑)

๒.๖) การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดประกอบกิจการโรงงานผลิตโลหะทองแดงบริสุทธิ์บางส่วน พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง ตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กำหนด จึงเป็นการที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐๕/๒๕๕๑)

๒.๗) คำสั่งกระทรวงการคลังที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงานเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดให้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวแล้ว แต่มิได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าว กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๔๖/๒๕๕๑)

๒.๘) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจจ่ายเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี เพราะหลักฐานทางทะเบียนที่ดิน น.ส.๓ ก. ได้โดยเป็นของนาย ส แล้ว จึงเป็นกรณีที่ยังมีปัญหาได้แย้งว่าผู้ใดเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงยอมมีสิทธินำเงินค่าทดแทนไปฝากธนาคารออมสินตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ ได้ ต่อเมื่อปัญหาได้แย้งนั้นยุติลงโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงจะสามารถจ่ายเงินค่าทดแทนที่ฝากไว้กับธนาคารออมสินนั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนได้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ต่อไป ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่จ่ายเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยนำเงินค่าทดแทนไปฝากธนาคารออมสิน จึงมิได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘/๒๕๕๖ (ประชุมใหญ่))

๒. วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

คดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเพื่อให้ศาลปกครองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของตน ซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้อำนาจทางปกครองและต้องการให้ศาลปกครองตรวจสอบเพื่อเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งกระบวนการพิจารณาของศาลนั้น โดยสภาพ

ย่อมต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร ดังนั้นระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองจึงได้สร้างกลไกเพื่อคุ้มครองผู้ฟ้องคดีก่อนที่ศาลปกครองจะมีคำพิพากษา เรียกว่า “วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา” ที่ถือเป็นมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดีชั้นแรกที่สำคัญ

บทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของศาลที่จะออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย โดยบัญญัติหลักการไว้ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และกำหนดกรอบรายละเอียดของหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่า ด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาที่น่าสนใจมีดังนี้

๑) ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้อำนวยการศูนย์สารสนเทศและติดตามประเมินผล สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มีคำสั่งตรวจสอบข้อมูลการทำธุรกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ระงับการดำเนินการตามคำสั่งเรียกตรวจสอบข้อมูลจากสถาบันการเงินทุกฉบับ ตลอดจนห้ามมิให้นำข้อมูลที่ได้รับไปแล้วเปิดเผยแก่บุคคลอื่นหรือใช้ประโยชน์ในทางใดเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

การอ้างตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ในการออกคำสั่งตรวจสอบข้อมูลการทำธุรกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีโดยมิได้รายงานให้คณะกรรมการธุรกรรมให้ความเห็นชอบนั้น น่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าว เพราะการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันและหากภายหลังศาลพิพากษาว่า คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากการล่วงรู้ข้อมูลส่วนบุคคลอันเป็นสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้การรับรองและคุ้มครอง และยังเป็นความเสียหายที่ไม่อาจเยียวยาแก้ไขได้ในภายหลัง จึงมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับคดีตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่มีไปถึงสถาบันการเงินที่ผู้ฟ้องคดีมีบัญชีและทำธุรกรรมจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น (คำสั่งศาลปกครองกลางคดีหมายเลขดำที่ ๔๐๗/๒๕๔๕และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๘/๒๕๔๕)

๒) ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า มติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ถูกฟ้องคดีว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินบางส่วน ซึ่งสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ไม่มีอำนาจเข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน จึงให้เพิกถอนการจัดที่ดินเฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินและแก้ไขเอกสาร ส.ป.ก.๔.๐๑ ของผู้ฟ้องคดีและได้แจ้งให้ทราบที่ดินบริเวณที่ถูกเพิกถอนอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการ

เพียงฝ่ายเดียว ไม่รับฟังพยานหลักฐานผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับระวางภาพถ่ายทางอากาศการกำหนดแนวเขตพื้นที่ภายในและภายนอกโครงการปฏิรูปที่ดินเป็นการดำเนินการแต่เพียงฝ่ายเดียวทั้งสิ้น และการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในการออกเอกสารสิทธิตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ ได้มีการกำหนดประเด็นขึ้นและสรุปเอง โดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนจะมีมติดังกล่าวแต่อย่างใด ทั้งยังไม่มีการแจ้งสิทธิให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกเอกสารสิทธิ สปก. ๔-๐๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองทำประโยชน์มา ๑๐ ปี แล้ว ไม่ได้เข้าครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลเพิกถอนมติดังกล่าวและมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามมติของผู้ถูกฟ้องไว้เป็นการชั่วคราว จนกว่าศาลจะพิพากษาคดี

ศาลวินิจฉัยว่า มติดังกล่าวมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยผู้ถูกฟ้องคดีรับว่ามีได้ให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เนื่องจากเห็นว่าเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีได้ให้ไว้ในคำขอรับ ส.ป.ก. แล้ว แต่เมื่อพิจารณาคำขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นว่าคำขอดังกล่าวเป็นเพียงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประวัติของผู้ฟ้องคดี จำนวนเนื้อที่ที่ขอเข้าทำประโยชน์ คำรับรองและยินยอมปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น มิได้มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีกการเพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด กรณีจึงน่าจะเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดและการที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า หากมีการแจ้งสิทธิจะทำให้มีการโต้แย้งและการตรวจสอบรังวัดใหม่ ก่อให้เกิดและกระทบต่อที่ดินป่าสงวนแห่งชาติอันเป็นประโยชน์สาธารณะร้ายแรงนั้น เห็นว่าข้อกล่าวอ้างดังกล่าวมิได้เป็นการโต้แย้งหรือคัดค้านว่าที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้เพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ของผู้ฟ้องคดีนั้นจะเป็นอุปสรรคแก่การบริหารของรัฐหรือแก่บริหารสาธารณะอย่างไร เมื่อศาลเห็นวามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้เพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ของผู้ฟ้องคดีนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมายและการทุเลาการบังคับตามมติดังกล่าวนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ ทั้งการให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลต่อไปอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไข ในภายหลัง การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่นนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๔/๒๕๔๘)

๓) ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า นายองค์การบริหารส่วนตำบลหลักหก ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายควบคุมอาคาร ได้ออกใบอนุญาตเลขที่ ๔๖/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ให้นางพัชรียา พูลสวัสดิ์ ผู้ร้องสอด ก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. ๔ ชั้น จำนวน ๑ หลัง เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยรวมในโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๘๗๕ ซึ่งเป็นที่ดินจัดสรรในหมู่บ้านเมืองเอก โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากรูปแบบอาคารเป็นหอพักให้เช่าแต่กลับออกใบอนุญาตเป็นที่อยู่อาศัยรวม ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการก่อสร้างและใช้อาคาร

ผิดวัตถุประสงค์และผิดประเภทจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้อนุญาตไว้ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลพิจารณาคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างดังกล่าว และห้ามมิให้นางพัชรียาหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งนอกเหนือจากนี้ทำการก่อสร้างอาคารตามใบอนุญาตดังกล่าว บนที่ดินจัดสรรหมู่บ้านเมืองเอกโครงการ ๑ และมีคำขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยให้ระงับการก่อสร้างไว้ก่อนจนกว่าศาลมีคำพิพากษา

ศาลวินิจฉัยว่า มาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับข้อ ๗๕ ข้อ ๗๖ และข้อ ๗๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ประกอบกับมาตรา ๒๕๔ และมาตรา ๒๕๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างไร้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ เมื่อเป็นที่พอใจแก่ศาลว่า คำฟ้องมีมูลและมีเหตุผลเพียงพอที่จะนำวิธีการคุ้มครองตามที่ขอนั้นมาใช้ได้ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ร้องสอดตั้งใจจะกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปซึ่งการละเมิดหรือการกระทำที่ถูกฟ้องร้องหรือผู้ฟ้องคดีจะได้รับความเดือดร้อนต่อไปจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ร้องสอด ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย เมื่อพิจารณาตามประเด็นพิพาทแห่งคดีแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรืออาจจะเดือดร้อนอันเนื่องจากการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารตามใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดี และข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ร้องสอดสร้างอาคารพิพาทอยู่อย่างต่อเนื่อง หากปล่อยให้มีการก่อสร้างอาคารพิพาทต่อไปและปรากฏในภายหลังว่าการออกใบอนุญาตไม่ชอบด้วยกฎหมายจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ร้องสอดและสถานะความเป็นอยู่ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง เมื่อคำฟ้องคดีนี้มีมูลและมีเหตุผลเพียงพอที่ศาลจะกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนคำพิพากษาที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้ร้องสอดระงับการก่อสร้างตามใบอนุญาตไว้ก่อนจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น และให้ผู้ถูกฟ้องคดีควบคุมไม่ให้มีการก่อสร้างอาคารหรือกระทำการใดอันเป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ จึงชอบแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๙๒/๒๕๔๘)

๔) ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองเพิกถอนการเสนอร่างแถลงการณ์ร่วมระหว่างไทย – กัมพูชา กรณีปราสาทพระวิหาร ให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว และขอให้ มีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาด้วยการสั่งห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะรัฐมนตรี) ดำเนินการใดๆ ในเรื่องที่ถูกฟ้องคดีจนกว่าคดีจะถึงที่สุดหรือศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำเสนอร่างแถลงการณ์ร่วมไทยกับกัมพูชา กรณีการขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกของประเทศกัมพูชา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติเห็นชอบกับแถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชา เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ โดยมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ลงนามในแถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชา

เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะได้กระทำในฐานะรัฐบาลในกิจการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่เมื่อการกระทำดังกล่าวกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชนชาวไทยในอันที่จะคงไว้ซึ่งสิทธิและหน้าที่ในการครอบครองและรักษาไว้ซึ่งอาณาเขตดินแดน แหล่งอารยธรรมอันเป็นมรดกทางวัฒนธรรมของชาติ รวมตลอดทั้งสิทธิในการประกอบอาชีพในบริเวณดังกล่าวและสิทธิต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญด้วย การกระทำของรัฐบาลดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางปกครองที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองรวมอยู่ด้วย อีกทั้งแถลงการณ์ร่วมเข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาที่อาจมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตประเทศไทย ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกลับมิได้มีการจัดให้ข้อมูลแก่ประชาชนเพื่อสามารถเข้าถึงรายละเอียดของแถลงการณ์ร่วมและหากมีการปฏิบัติตามแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวแล้วจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือไม่ อย่างไร การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเป็นการกระทำการอื่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนการจัดทำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว รวมทั้งมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยุติความผูกพันตามแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวต่อประเทศกัมพูชาและองค์การยูเนสโก จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าเป็นประชาชนคนไทย มีหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ ซึ่งกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของชาติและปฏิบัติตามกฎหมาย การจัดทำแถลงการณ์ร่วมของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าและประชาชนโดยรวม จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และเมื่อพิจารณาคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศคดีปราสาทพระวิหาร ซึ่งเห็นว่าปราสาทพระวิหารตั้งอยู่ในอาณาเขตภายใต้อธิปไตยของประเทศกัมพูชา จึงพิพากษาว่าประเทศไทยมีพันธะที่จะต้องถอนกำลังทหารและตำรวจ ผู้เฝ้ารักษาหรือดูแลซึ่งประเทศไทยส่งไปประจำอยู่ที่ปราสาทพระวิหารหรือในบริเวณใกล้เคียงบนอาณาเขตของประเทศกัมพูชา โดยคำพิพากษาดังกล่าว มิได้ระบุเขตแดนระหว่างปราสาทพระวิหารกับเขตแดนไทยอย่างชัดเจน อีกทั้งพยานได้ให้ถ้อยคำยืนยันว่าประเทศไทยได้จัดทำป้ายแสดงเขตและรั้วลวดหนามตามมติคณะรัฐมนตรีในขณะนั้นแต่เพียงฝ่ายเดียว การปักปันเขตแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชามีคณะกรรมการร่วมชายแดนไทย- กัมพูชา ที่จัดตั้งขึ้นตามบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยและประเทศกัมพูชา พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยดำเนินภายใต้สนธิสัญญาระหว่างประเทศไทยกับประเทศฝรั่งเศส ปี ค.ศ. ๑๙๐๙ และปี ค.ศ. ๑๙๐๗ รวมความยาวพื้นที่ชายแดนประเทศไทยที่ติดต่อกับประเทศ

กัมพูชา ๗๙๘ กิโลเมตรที่ยังเจรจาปักปันเขตแดนยังไม่สำเร็จ ประกอบกับปรากฏในแผนที่แนบท้าย แลกเปลี่ยนร่วมที่ประเทศกัมพูชาเป็นผู้จัดทำขึ้นมีการกำหนดเขตรอบพื้นที่ปราสาทพระวิหารอย่างชัดเจน อันอาจถือได้ว่าประเทศไทยได้ยอมรับเขตแดนรอบพื้นที่ของปราสาทพระวิหารปรากฏตามที่ระบุไว้ โดยปริยายนอกจากนี้แถลงการณ์ร่วมในข้อ ๔. ได้ระบุข้อตกลงในลักษณะอาจมีผลผูกพันประเทศไทย และอาจทำลายน้ำหนักในการอ้างอิงเขตแดนที่ประเทศไทยยึดถือสันปันน้ำเป็นเส้นแบ่งเขตแดน มาโดยตลอด ดังนั้น คดีจึงมีมูลรับฟังได้ตามคำฟ้องและการกระทำดังกล่าวอาจทำให้เกิดความเสียหาย ต่อประเทศชาติและประชาชนซึ่งรวมถึงผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าได้รับความเสียหายต่อไป อันเป็นความเสียหาย ที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง อีกทั้งหากศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครอง เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาแล้ว ก็ไม่มีผลกระทบต่อการบริหารงานของรัฐ รัฐมีเหตุ เพียงพอที่ศาลจะกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ ส่วนที่... ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์ว่า เหตุที่จะขอศาลกำหนดมาตรการหรือ วิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวได้หมดสิ้นไปแล้วนั้น เมื่อพิจารณาแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว ประกอบกับแผนที่แนบท้าย ซึ่งจัดทำขึ้นโดยประเทศกัมพูชาแต่เพียงฝ่ายเดียว อันประกอบเป็นส่วนหนึ่ง ของแถลงการณ์ร่วมแล้ว ไม่มีการกำหนดเขตของพื้นที่ไว้อย่างชัดเจนว่า มีบริเวณครอบคลุมส่วนใด ของประเทศใด เป็นจำนวนเนื้อที่เท่าใด ซึ่งเป็นการสุมเสียงต่อผลกระทบในเรื่องอาณาเขตของประเทศไทย อันเป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อนและอาจก่อให้เกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศต่อไปภายหน้าได้ อีกทั้ง แถลงการณ์ร่วมอาจก่อให้เกิดการแตกแยกกันในด้านความคิดเห็นของคนในสังคม และอาจก่อให้เกิด วิกฤติต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับประเทศกัมพูชา อันมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคม อย่างกว้างขวาง แถลงการณ์ร่วมจึงเป็นหนังสือสัญญาที่อาจมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศไทย เมื่อแถลงการณ์ร่วมยังคงมีผลผูกพันอยู่โดยยังมีได้ถูกยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น หากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการใดๆ ที่เป็นการอ้างหรือใช้ประโยชน์จากมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ที่เห็นชอบกับแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ก็จะมีผลเสียหายและมีผลกระทบต่อประเทศชาติโดยรวมและสิทธิของประชาชนได้ จึงมีเหตุเพียงพอที่ศาลจะกำหนด มาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนพิพากษาไว้ต่อไปจนกว่าจะมีคำพิพากษา เปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงมีอาจรับฟังได้ จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่ง ของศาลปกครองชั้นต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๗/๒๕๕๑)

๕) ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าสืบเฝ้าคนฟ้องว่า เทศบาลนครราชสีมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญา จ้างกิจการร่วมค้า เอส เอ (บริษัท ซิโน - ไทย เอ็นจิเนียริง แอนด์ คอนสตรัคชั่น จำกัด มหาชน) และ บริษัท อาควาไทย จำกัด) ดำเนินการก่อสร้างระบบประปาตามโครงการแก้ไขปัญหามลพิษทางดิน น้ำอุปโภคบริโภคของเทศบาลนครราชสีมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อผลิตน้ำประปาโดยวิธีการวางท่อ เพื่อสูบน้ำจากเขื่อนลำแะมาใช้ในการผลิตน้ำประปา ซึ่งได้รับอนุญาตจากกรมชลประทาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ใช้น้ำได้ปีละประมาณ ๓๐ ล้านลูกบาศก์เมตร ถึง ๔๘ ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งอาจมี ผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าสืบเฝ้าคนและชาวอำเภอบูรีรัมย์ เนื่องจาก การนำน้ำจำนวนดังกล่าว เพื่อมาดำเนินการตามโครงการจะมีผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ในลำน้ำแะและลำน้ำมูล เพราะที่ผ่านมา

เขื่อนลำแชะจะต้องปล่อยน้ำลงสู่แม่น้ำปีละประมาณ ๓๐ ล้านลูกบาศก์เมตร ถึง ๖๐ ล้านลูกบาศก์เมตร เพื่อรักษาสภาพของลำน้ำและรักษาสสิ่งมีชีวิตในลำน้ำดังกล่าว รวมทั้งเพื่อให้ชุมชนใช้อุปโภคบริโภค อีกทั้งยังใช้ในการผลิตน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาค (อำเภอครบุรี) และประปาหมู่บ้าน และเพื่อการทำเกษตรกรรม นอกจากนี้ การดำเนินโครงการดังกล่าวเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย รัฐธรรมนูญรวมทั้งระเบียบที่เกี่ยวข้อง ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าสิบเอ็ดคนจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ยกเลิกคำสั่ง ข้อตกลง หรือสัญญาใดๆ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำน้ำจากเขื่อนลำแชะไปยังอ่างเก็บน้ำเพื่อผลิต น้ำประปาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่บ้านใหม่หนองบอน ตำบลด่านเกวียน อำเภอโชคชัย จังหวัดนครราชสีมา ให้ยกเลิกโครงการแก้ไขปัญหาน้ำขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภคของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในส่วนของการก่อสร้างระบบประปาและนำน้ำจากเขื่อน (อ่างเก็บน้ำ) ลำแชะ อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา และขอให้ศาลกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อน การพิพากษาโดยมีคำสั่งให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ระงับการก่อสร้างระบบประปาที่อยู่ระหว่างการดำเนินการ ในขณะนี้ไว้ก่อนจนกว่า ศาลจะได้มีคำพิพากษาในคดีนี้ถึงที่สุด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาศัยอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติ มาตรา ๕๖ ประกอบมาตรา ๕๓ และ มาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ดำเนินการจัดให้มี สิ่งสาธารณูปโภคทางน้ำและบำรุงรักษาให้มีน้ำเพียงพอต่อการใช้สอยของผู้อยู่อาศัยภายในท้องถิ่น ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยมอบหมายให้กิจการร่วมค้า เอส เอ เข้าดำเนินการก่อสร้างระบบประปา ในท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อปริมาณน้ำที่นำมาจากเขื่อนลำแชะให้ลดน้อยลง อันมีผลต่อ ปริมาณน้ำใช้ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าสิบเอ็ดคนนำมาอุปโภคบริโภค การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าสิบเอ็ดคนนำคดี มาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ระงับการดำเนินการก่อสร้างระบบประปาตามโครงการแก้ปัญหาน้ำ การขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภคของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เป็นการโต้แย้งการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครอง และเมื่อผู้ฟ้องคดี ทั้งเก้าสิบเอ็ดคนเป็นผู้อยู่อาศัยภายในเขตอำเภอครบุรีและพื้นที่ใกล้เคียงที่ได้รับผลกระทบจาก การดำเนินการก่อสร้าง ระบบน้ำประปาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าสิบเอ็ดคนย่อมเป็น ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการดำเนินการก่อสร้าง ตามโครงการดังกล่าว ตามมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับวัตถุประสงค์ของการสร้างอ่างเก็บน้ำลำแชะเป็นโครงการเก็บกักน้ำ เพื่อการชลประทาน มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งน้ำช่วยเหลือพื้นที่เกษตรกรรมในเขตอำเภอครบุรี อำเภอโชคชัยและอำเภอบึงขัง

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินโครงการที่พิพาทซึ่งจำเป็นต้องนำน้ำจากอ่างเก็บน้ำลำแชะ มาใช้ผลิตน้ำประปา เนื่องจากเป็นแหล่งที่มีความเหมาะสมในการนำมาใช้ดำเนินการตามโครงการ คดีตามคำฟ้องจึงมีมูลและข้อเท็จจริงปรากฏว่าในปัจจุบันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการก่อสร้าง ตามโครงการที่พิพาทประมาณร้อยละหกสิบสี่ของงานทั้งหมด ซึ่งประกอบไปด้วยงานก่อสร้าง สถานีสูบน้ำดิบอ่างเก็บน้ำลำแชะ สถานีโรงกรองน้ำบ้านใหม่หนองบอน สถานีสูบน้ำจ่ายอักษางค์ใหม่

ส่วนงานก่อสร้างตามโครงการที่อยู่ระหว่างดำเนินการ ต่อมาศาลปกครองชั้นต้นสั่งระงับการดำเนินโครงการคือ การขุดลอกท่อ งานท่อประปา ขุดถนนเพื่อเตรียมวางท่อน้ำดิบไปยังโรงกรองน้ำ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวยอมรับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการก่อสร้างตามโครงการที่พิพาทเกินกว่าครึ่งหนึ่งของโครงการ หากปล่อยให้มีการดำเนินการก่อสร้างในบางส่วนต่อไปจะทำให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าสิบเอ็ดคนที่อาจจะได้รับผลกระทบจากการใช้น้ำจากอ่างเก็บน้ำลำแะ และต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่อาจต้องเสียค่าใช้จ่ายและค่าเสียหายจากการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ได้ดำเนินการตามโครงการที่พิพาทไป หากภายหลังศาลมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าสิบเอ็ดคนเป็นฝ่ายชนะคดี อีกทั้งแนวทางหรือวิธีการในการจัดการและจัดหาแหล่งน้ำเพื่อมารองรับการใช้น้ำจากอ่างเก็บน้ำลำแะ ในกรณีเกิดภาวะขาดแคลนน้ำในอำเภอบึงสามพันและพื้นที่ใกล้เคียง ซึ่งได้ข้อเท็จจริงว่าสำนักชลประทานที่ ๘ จะให้มีการพัฒนาระบบการใช้น้ำจากอ่างเก็บน้ำลำแะ ปรับปรุงระบบระบายน้ำในลำน้ำแะและลำมูล ปรับปรุงหนองน้ำขนาดใหญ่ เช่น บึงพระให้เป็นแก้มลิงขนาดใหญ่ ก่อสร้างและปรับปรุงแหล่งน้ำเพิ่มเติม และเชื่อมระบบส่งน้ำเข้ากับระบบส่งน้ำเดิม ปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้น้ำของพื้นที่ฝั่งซ้ายและพื้นที่ฝั่งขวา ตลอดจนการบริหารจัดการน้ำของอ่างเก็บน้ำโดยจัดสรรน้ำเพื่อมาใช้ผลิตประปาและการปลูกพืชฤดูแล้ง ตามสัดส่วนของปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำของแต่ละปี ซึ่งแนวทางหรือวิธีการเพื่อรองรับปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการนี้เป็นแผนดำเนินการในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ ถึงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ดังนั้นแนวทางหรือวิธีการในการจัดการและจัดหาแหล่งน้ำดังกล่าว จึงขาดความชัดเจนหรือความแน่นอนที่มีน้ำหนักเพียงพอจะรับฟังได้ว่าหากให้มีการดำเนินโครงการที่พิพาทต่อไปโครงการที่พิพาทจะไม่ส่งผลกระทบต่อการใช้งานน้ำภายในอำเภอบึงสามพันและพื้นที่ใกล้เคียง ซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าสิบเอ็ดคน กรณีจึงถือว่าเหตุเพียงพอที่ศาลจะมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า หากโครงการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำอุบะโคกบรีโคกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถูกระงับไปทั้งโครงการย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการในการจัดทำบริการสาธารณะของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะดำเนินการเพื่อรองรับการขยายตัวของท้องถิ่นที่มีประชาชนจำนวนมาก และมีการลงทุนทางเศรษฐกิจอุตสาหกรรมที่เพิ่มขึ้น จึงถือว่าโครงการที่พิพาทยังมีความจำเป็นที่จะยังคงให้ดำเนินการต่อไป เพื่อไม่ให้มีผลกระทบต่อการบริหารราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในภายหลังเท่าที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าสิบเอ็ดคนได้รับผลกระทบน้อยที่สุด หากภายหลังศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาเป็นประการใด ดังนั้นเมื่อโครงการที่พิพาทได้ดำเนินการก่อสร้างในส่วน of สถานีสูบน้ำดิบอ่างเก็บน้ำลำแะ สถานีโรงกรองน้ำบ้านใหม่หนองบอน สถานีสูบน้ำจ่ายอัญญาศศิใหม่ ซึ่งปรากฏว่ายังอยู่ระหว่างดำเนินการก่อสร้าง และส่วนที่อยู่ระหว่างระงับการดำเนินการคือ การขุดลอกท่อ งานท่อประปา ขุดถนนเพื่อเตรียมวางท่อน้ำดิบไปยังโรงกรองน้ำ ซึ่งเห็นว่าแม้จะระงับโครงการที่พิพาทในส่วนของการวางท่อน้ำก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เป็นต้นเหตุของคดีที่พิพาทอันมีมูลเหตุมาจากการจัดหาแหล่งน้ำดิบมารองรับอุปโภคบริโภคของผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าสิบเอ็ดคน และขณะเดียวกันการดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำประปาของ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังคงมีความจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่กันไป ดังนั้น ส่วนของโครงการแก้ไขปัญหา การขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภคของเทศบาลนครราชสีมามีความจำเป็นต้องดำเนินการต่อไปเพื่อให้ ทันต่อความต้องการใช้น้ำของประชาชนในท้องถิ่น และจะต้องให้ดำเนินการในส่วนของการทอประปา และการวางท่อน้ำดิบต่อไปด้วย แต่เนื่องจากข้อพิพาทที่ยังโต้แย้งกันอยู่เฉพาะในประเด็นของการ ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหากรณีการขาดแคลนน้ำ โดยการนำน้ำจากลำน้ำแะและอ่างเก็บน้ำลำแะ มาใช้ผลิตน้ำประปาตามโครงการที่พิพาท ประเด็นแห่งคดีจึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ระงับการ ดำเนินการก่อสร้างในส่วนของการสูบน้ำดิบอ่างเก็บน้ำลำแะ และการวางท่อน้ำดิบที่ต่อจากสถานี สูบน้ำดิบอ่างเก็บน้ำลำแะไว้ก่อน

ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ระงับการ ก่อสร้างระบบประปาตามโครงการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภคของเทศบาล นครราชสีมา ที่อยู่ระหว่างการดำเนินการในขณะนี้ทั้งโครงการไว้ชั่วคราวก่อนจนกว่าศาลจะมีคำ พิพากษานั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยบางส่วน จึงมีคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นผู้ให้ผู้ถูก ฟ้องคดีที่ ๑ ระงับการดำเนินการตามโครงการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภคของ เทศบาลนครราชสีมา เฉพาะส่วนของการดำเนินการก่อสร้างสถานีสูบน้ำดิบอ่างเก็บน้ำลำแะและการ วางท่อน้ำดิบที่ต่อจากสถานีสูบน้ำดิบอ่างเก็บน้ำลำแะไว้เป็นการชั่วคราว จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา หรือคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น ส่วนการดำเนินการก่อสร้างในส่วนอื่นๆ ตามโครงการที่พิพาทให้ ดำเนินการก่อสร้างได้ต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๔/๒๕๕๓)

๘) ผู้ร้องสอดได้ก่อสร้างและเปิดให้บริการสนามฟุตบอล ซึ่งตั้งอยู่ติดกับหลังบ้านผู้ฟ้องคดี เปิดให้บริการตั้งแต่วันที่ ๙ นาฬิกา จนถึงเวลาช่วงกลางคืน ระยะเวลาที่เปิดให้บริการมีการเปิด เครื่องเสียงด้วย แต่เมื่อได้รับการร้องเรียนจึงการใช้เครื่องเสียง ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนรำคาญ ด้านมลภาวะทางเสียงจากการเปิดบริการสนามฟุตบอลของผู้ร้องสอดและประชาชนที่มาใช้บริการ เล่นฟุตบอลทั้งช่วงเวลากลางวันและช่วงเวลากลางคืนซึ่งเป็นเวลาพักผ่อน ส่งผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตอย่างปกติสุขและสภาพร่างกายของผู้ฟ้องคดี แม้ว่าผู้ร้องสอดงดการใช้เครื่องเสียง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเครื่องเสียงแล้ว แต่ก็ยังได้รับผลกระทบด้านเสียง จากประชาชนผู้มาใช้บริการเล่นฟุตบอลโดยเฉพาะในช่วงเวลากลางคืนอันเป็นเวลาพักผ่อน เหตุเดือดร้อนรำคาญจึงยังคงมีอยู่จนถึงปัจจุบัน โดยความเดือดร้อนรำคาญดังกล่าวเกิดจาก การอนุญาตให้ก่อสร้างและเปิดให้บริการสนามฟุตบอลที่ก่อให้เกิดเดือดร้อนรำคาญด้านเสียงจาก ผู้ที่มาใช้บริการสนามฟุตบอลของผู้ร้องสอด ซึ่งในการประกอบธุรกิจของผู้ร้องสอดจะต้องไม่เป็ นการละเมิดสิทธิของผู้อื่น

เมื่อการให้บริการสนามฟุตบอลของผู้ร้องสอดมีประชาชนเข้าไปใช้บริการและก่อให้เกิด เสียงดังขึ้นทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนรำคาญ ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตอย่างปกติสุข และสภาพร่างกายของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้ว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ในการระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญ และคำสั่งของ ศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยให้ผู้ร้องสอดระงับ

การให้บริการเฉพาะสนามฟุตบอลที่อยู่ติดหลังบ้านของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่เวลา ๒๑ นาฬิกา เป็นต้นไป โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีติดตามและควบคุมการปฏิบัติตามคำสั่งศาลอย่างเคร่งครัด ก็ได้เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของผู้ถูกฟ้องคดี กรณีจึงมีเหตุสมควรและมีเหตุเพียงพอที่จะยังคงมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไว้ต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๙/๒๕๕๔)

๙) ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีพักอาศัยอยู่บ้านเลขที่ ๕๙๒/๙๓ หมู่บ้านอารีโมวา ถนนเกษตร - นวมินทร์ แขวงจระเข้บัว เขตลาดพร้าว กรุงเทพมหานคร ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการควบคุมดูแลการก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอด โดยไม่ได้จัดให้มีการป้องกันผู้ถูกฟ้องคดีจากการก่อสร้างอาคาร ทำให้มีฝุ่นฟุ้งกระจายทั่วบริเวณหมู่บ้าน เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเกิดอาการแพ้ฝุ่นมีผื่นคันและผิวหนังอักเสบที่บริเวณแผ่นหลัง ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้ดูแลโครงการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนดังกล่าวแล้ว แต่ไม่ได้มีการแก้ไขปัญหาให้แต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงร้องเรียนเรื่องดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการเขตลาดพร้าว) ซึ่งได้รับแจ้งว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่รับผิดชอบดูแลโครงการหมู่บ้านของผู้ร้องสอดไม่อยู่ และจะแจ้งให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวทราบต่อไป แต่จนขณะนี้ผู้ถูกฟ้องคดีก็ยังไม่ได้นำดำเนินการตามหน้าที่และปล่อยปละละเลยไม่ดูแลการก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีควบคุมดูแลการก่อสร้างอาคารโครงการหมู่บ้านอารีโมวาในการป้องกันฝุ่นจากปูนซีเมนต์ ฝุ่นจากหน้าดินฝุ่นจากการเชื่อมเหล็กยึดติดกับโครงสร้างบ้านให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด พร้อมกับมีคำขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งให้โครงการหมู่บ้านอารีมานำรถมาฉีดล้างฝุ่นจากการก่อสร้างตามถนนและอาคารสม่ำเสมอจนกว่าจะก่อสร้างอาคารแล้วเสร็จเพื่อป้องกันฝุ่นฟุ้งกระจายและทำการป้องกันให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีจะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์สองประการประกอบกัน คือ ประการที่หนึ่ง คำฟ้องต้องมีมูลและมีเหตุผลเพียงพอที่จะนำมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองตามที่ขอมาใช้ได้ โดยต้องให้เป็นที่น่าพอใจของศาลว่าผู้ถูกฟ้องคดีตั้งใจจะกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปซึ่งการละเมิด การผิดสัญญา หรือการกระทำที่ถูกฟ้องร้อง หรือผู้ฟ้องคดีจะได้รับความสะดวกหรือเสียหายต่อไปเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี และประการที่สอง จะต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ ซึ่งแม้จะปรากฏข้อเท็จจริงในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นว่าการก่อสร้างอาคารพิพาทอยู่ในระหว่างการตกแต่งภายใน และได้จัดให้มีการป้องกันฝุ่นจากการขัดพื้นกระเบื้องโดยใช้แสลนหรือผ้าใบคลุมเฉพาะจุดก็ตาม แต่ผู้ร้องสอดก็ได้จัดให้มีการป้องกันฝุ่นละอองฟุ้งกระจายจากการก่อสร้างในโครงการตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่ได้ติดตั้งโครงผ้าใบหรือวัสดุอื่นที่เทียบเท่าหรือดีกว่าในบริเวณที่ก่อสร้าง รวมทั้งไม่ได้ทำการปิดกั้นฝุ่น และฉีดน้ำเพื่อป้องกันฝุ่นละอองฟุ้งกระจาย

จึงย่อมมีปัญหาเรื่องฝุ่นละอองหรือสิ่งสกปรกอันเนื่องจากการก่อสร้างอาคารได้เสมอ ซึ่งปัญหาเรื่องนี้ นอกจากจะมีผลต่อบุคคลเป็นการเฉพาะตัวแล้ว ยังมีผลกระทบต่อระบบสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนรวมอีกด้วย จึงเป็นหน้าที่ของผู้ร้องสอด ในฐานะผู้ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและเงื่อนไขท้ายใบอนุญาตโดยเคร่งครัด ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดี ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบควบคุมดูแลผู้ร้องสอดให้ดำเนินการดังกล่าว ตาม พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตราการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาจึงไม่เป็นปัญหาอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐแต่อย่างใด กรณีจึงมีเหตุอันสมควรที่ศาลจะกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจตาม พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยเคร่งครัดในการตรวจสอบควบคุมดูแล รวมทั้งสั่งให้ผู้ร้องสอดระงับหรือป้องกันมิให้เกิดปัญหาเรื่องฝุ่นละออง และรายงานผลการดำเนินงานให้ศาลทราบทุกสามสัปดาห์นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖/๒๕๕๕)

๑๐) ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบคนฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบคนอาศัยอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (องค์การบริหารส่วนตำบลท่าทราย) ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากฝุ่นละออง ถ่านหินและจากผลกระทบอย่างอื่นที่เกิดจากการขนถ่าย เก็บกอง และขนส่งถ่านหินของผู้ร้องสอด ซึ่งมีการนำถ่านหินจากที่อื่นมาขึ้นท่าเทียบเรือในแม่น้ำท่าจีนและขนถ่ายมาไว้ในสถานที่เก็บกองที่ตำบลท่าทราย อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร จากนั้นจึงมีการขนส่งถ่านหินดังกล่าวจากสถานที่เก็บกองไปส่งมอบให้แก่โรงงานต่างๆ ที่เป็นลูกค้าในพื้นที่ใกล้เคียง จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยให้ระงับการก่อสร้างท่าเทียบเรือของผู้ร้องสอดและให้หยุดการเก็บกอง ขนถ่าน และขนส่งถ่านหินในเขตพื้นที่ตำบลท่าทรายไว้เป็นการชั่วคราวก่อนศาลมีคำพิพากษา

ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า ก่อนที่ผู้ร้องสอดจะได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการถ่านหิน ผู้ร้องสอดได้ลักลอบประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมายมาเป็นเวลานาน จนกระทั่งผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบคนและประชาชนในพื้นที่ได้ร้องเรียนไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อันเป็นผลให้มีการดำเนินคดีอาญากับผู้ร้องสอด ซึ่งศาลจังหวัดสมุทรสาครได้พิพากษาตามความผิดแล้ว ประกอบกับเมื่อพิจารณาการตรวจวิเคราะห์สภาพมลพิษทางอากาศในบริเวณที่เกิดเหตุรวมสี่จุดโดยกรมควบคุมมลพิษ แม้ปรากฏว่า มีฝุ่นละอองไม่เกินมาตรฐานก็ตาม แต่การตรวจสอบดังกล่าวไม่เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๖ (พ.ศ. ๒๕๕๓) ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๓ นอกจากนี้ จากการตรวจวัดทิศทางและความเร็วลมบริเวณพื้นที่ก่อสร้างท่าเทียบเรือของผู้ร้องสอด โดยเจ้าหน้าที่ของกรมควบคุมมลพิษ ปรากฏว่าระหว่างวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๔ ความเร็วลมเป็นประเภทลมเบาและลมสงบ อีกทั้งเป็นช่วงเวลาในฤดูฝนที่โดยปกติจะมีฝนตกตามฤดูกาลมาชะล้างฝุ่นละอองในบรรยากาศอยู่แล้วประกอบเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม

๒๕๕๔ เจ้าหน้าที่กรมควบคุมมลพิษได้เข้าไปตรวจสอบการประกอบกิจการขนถ่ายหินของผู้ร้องสอดปรากฏว่า ผู้ร้องสอดไม่ได้มีการประกอบกิจการใดๆ จึงต้องร้องขอให้ผู้ร้องสอดทดลองขนถ่ายหินขึ้นลงรถบรรทุก ซึ่งผู้ร้องสอดยอมไม่กระทำการอย่างเต็มที่เหมือนกันที่มีการประกอบกิจการจริง ดังนั้นในชั้นนี้ ผลการตรวจสอบจึงยังไม่อาจยืนยันได้ว่าฝุ่นละอองที่เกิดจากกระบวนการขนถ่าย เกือบกองลำเลียงหรือขนส่งถ่ายหินของผู้ร้องสอด จะไม่มีฝุ่นละอองฟุ้งกระจายเกินกว่ามาตรฐานตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติดังกล่าว หรือไม่ และเมื่อพิจารณาค่าชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ (สำนักงานขนส่งทางน้ำจังหวัดสมุทรสาคร) ประกอบกับภาพถ่ายทำเทียบเรือที่ใช้ในการขนถ่ายถ่ายหินขึ้นจากเรือของผู้ร้องสอดตามที่ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ตรวจทำเทียบเรือของผู้ร้องสอดเมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๔ ปรากฏว่าระบบป้องกันการฟุ้งกระจายของละอองถ่ายหินขณะขนถ่ายถ่ายหินขึ้นจากเรือของผู้ร้องสอด ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการป้องกันการฟุ้งกระจายของละอองถ่ายหินขณะทำการขนถ่ายถ่ายหินขึ้นจากเรือ อันเป็นการขนถ่ายและลำเลียงถ่ายหินที่มีไซแบบระบบปิดและมีได้ใช้ผ้าใบซึ่งระหว่างเรือกับท่าเพื่อป้องกันการหกหล่นของเศษวัสดุหรือถ่ายหินลงสู่แหล่งน้ำหรือเพื่อป้องกันฝุ่นละอองฟุ้งกระจาย จึงเป็นการฝ่าฝืนเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติตามข้อ ๒.๖ ของเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๒ และข้อ ๗ ของเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในกรณีการลำเลียงการเก็บกองการขนถ่ายและการขนส่งตามที่กำหนดเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตเช่นเดียวกัน ดังนั้น การกระทำของผู้ร้องสอดจึงน่าจะไม่ใช่ชอบด้วยกฎหมาย ค่าฟ้องจึงมีมูลเมื่อผู้ร้องสอดไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จึงเป็นการตั้งใจกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปที่เป็นการฝ่าฝืนเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตดังกล่าวซึ่งการกระทำที่ถูกฟ้องร้อง และผู้ฟ้องคดีทั้งสามจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อไป กรณีจึงมีเหตุเพียงพอที่จะนำวิธีการคุ้มครองตามที่ขอมาใช้ได้ อีกทั้ง การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาครซึ่งเป็นฝ่ายปกครองโดยเป็นผู้ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ยอมทราบดีว่าพื้นที่ใดมีปัญหาอย่างไร และมีอำนาจบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้มีคำสั่งให้ผู้ประกอบการกิจการถ่ายหินทั้งหมดในจังหวัดสมุทรสาครระงับการประกอบกิจการถ่ายหินทุกกรณี ตั้งแต่วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ เป็นต้นไป แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ร้องสอดยังคงฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าว โดยลักลอบลำเลียงหรือขนส่งถ่ายหินในพื้นที่ ตามหลักฐานบันทึกการจับกุมคดีและรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีของสถานีตำรวจภูธรเมืองสมุทรสาคร ประกอบกับการที่ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจตาม พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ สั่งห้ามมิให้ใช้ทำเทียบเรือที่ผู้ร้องสอดก่อสร้างแล้ว ย่อมแสดงให้เห็นว่าคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาไม่ก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคแก่การบริหารงานของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามหรือของรัฐแต่อย่างใด การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ระงับการประกอบกิจการถ่ายหินทุกกรณี ในพื้นที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๐/๒๕๕๕)

๑๑) ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒๙ ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบเก้าคนเป็นผู้ค้าหาบเร่ - แผงลอย ทำการค้าขายอยู่ที่บริเวณทางเท้าริมถนนหน้าจุดมหาทุนจากถนนเพลินจิตถึงถนนวิบูลย์

มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๒ จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (สำนักงานเขตปทุมวัน) อนุญาตให้ค้าขายได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) ได้ออกประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง ยกเลิกจุดผ่อนผันให้การค้าหาบเร่ - แผงลอย ตามประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดจุดผ่อนผันให้ทำการค้าหาบเร่ - แผงลอย ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๘ (เฉพาะจุด) ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๕ ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบเก้าคนไม่มีสถานที่ทำการค้าขาย ซึ่งก่อนที่จะมีการยกเลิกมิได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบเก้าคน ซึ่งได้ผลกระทบจากคำสั่งข้างต้นได้มีโอกาสสับร่าบข้อเท็จจริงและโต้แย้งคัดค้านหรือชี้แจงแสดงเหตุผลก่อนการออกคำสั่ง แม้จะมีการร่วมประชุมกันมาก่อนแต่ก็เป็นกลุ่มผู้แทนผู้ค้าจากราชประสงค์โดยไม่มีผู้แทนผู้ค้าจากกลุ่มของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบเก้าคน หรือเป็นการประชุมร่วมระหว่างกลุ่มผู้ค้าของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบเก้าคนกับผู้แทนของอาคารพาร์คเวนเจอร์เพื่อพิจารณาจ่ายเงินค่าชดเชยความเสียหายอันเกิดจากการต้องหยุดค้าขายซึ่งผลการประชุมไม่สามารถตกลงกันได้ โดยปกติการยกเลิกจุดผ่อนผันจะต้องมาจากเหตุที่ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบเก้าคนปฏิบัติผิดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในใบอนุญาตไม่ใช่เหตุที่การค้าขายของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบเก้าคนบดบังทัศนียภาพของห้างพาร์คเวนเจอร์ และการพิจารณายกเลิกจุดผ่อนผันหาบเร่- แผงลอยจะต้องมีคณะกรรมการ ประกอบด้วยตำรวจนครบาล ตำรวจท้องที่ สำนักงานเขตตัวแทนจากอาคาร และตัวแทนจากผู้ค้าที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งกรรมการจากตัวแทนผู้ค้าไม่ได้มาจากจุดติ๊กมหาทุนที่ได้รับผลกระทบจากการยกเลิกจุดผ่อนผันแต่เป็นตัวแทนผู้ค้ามาจากจตุราชประสงค์ ประกาศกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๕ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบเก้าคนและครอบครัวขาดรายได้จากการค้าขายในบริเวณที่พิพาท ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง ยกเลิกจุดผ่อนผันให้ทำการค้าหาบเร่ - แผงลอยตามประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดจุดผ่อนผันให้ทำการค้าหาบเร่- แผงลอย ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๘ (เฉพาะจุด) ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๕ ภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบเก้าคนมีคำขอให้ศาลไต่สวนฉุกเฉินเพื่อมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามประกาศกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๕ โดยขอให้ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบเก้าคนสามารถค้าขายในบริเวณจุดผ่อนผันต่อไปได้ ต่อมาผู้ร้องสอดที่ ๑ ถึงผู้ร้องสอดที่ ๑๙ ได้ยื่นคำร้องสอดเข้ามาเป็นผู้ฟ้องคดี ศาลอนุญาตและกำหนดให้เป็นผู้ฟ้องคดีที่ ๓๐ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔๘

ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงบริเวณพิพาทเป็นทางเท้าสาธารณะ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ของการใช้เพื่อให้เป็นทางเดินสัญจรไปมาของบุคคลทั่วไป การตั้งแผงค้าหาบเร่-แผงลอยบริเวณทางเท้าสาธารณะ ย่อมเป็นการกีดขวางการสัญจรไปมาของบุคคลทั่วไป และต้องห้ามตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบเก้าคนจึงไม่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะทำการค้าขายโดยตั้งวางแผงค้าหาบเร่ - แผงลอยบริเวณพิพาทมาตั้งแต่ต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจดุลพินิจที่จะกำหนดจุดผ่อนผันให้ทำการค้าหาบเร่ - แผงลอยได้ ในขณะที่เดียวกันก็มีอำนาจดุลพินิจที่จะยกเลิกจุดผ่อนผันให้ทำการค้าหาบเร่ - แผงลอยได้เมื่อมีเหตุอันสมควร ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีนโยบาย “กรุงเทพมหานครของเรา” ในเรื่องเมืองสะอาดสวยงาม สิ่งแวดล้อมที่ดี มีความสุขตามโครงการ ๑๐ สวยสวย ๑๐ คลองใส ๑๐ ถนนสวยงามและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อนุมัติโครงการ

ปรับปรุงทัศนียภาพบนทางเท้าสายหลัก โดยจุดการค้าบริเวณพิพาทเป็น ๑ ใน ๒๓ จุดตามโครงการดังกล่าว ซึ่งโครงการปรับปรุงทัศนียภาพบนทางเท้าสาธารณะบริเวณพิพาทจะบรรลุวัตถุประสงค์เป็นบริเวณทางเท้าสาธารณะที่สวยงาม มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย และมีสิ่งแวดล้อมที่ดีสำหรับบุคคลทั่วไป ก็ด้วยการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่เพื่อเป็นการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์สำหรับการเป็นทางเดินเท้าสาธารณะเท่านั้น มิใช่เพื่อเป็นสถานที่ทำการค้าหาบเร่ – แผงลอย อันเป็นเหตุให้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงนั้นลดน้อยลงหรือหมดสิ้นไป อีกทั้งโครงการดังกล่าวเป็นโครงการต้นแบบในการพัฒนาถนนสายต่างๆ การที่ปล่อยให้เป็นที่ค้าขายหาบเร่ – แผงลอยย่อมส่งผลกระทบต่อโครงการต้นแบบในการพัฒนาถนนสายต่างๆ ต่อไปได้ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงระยะเวลาที่ผ่อนผันให้ทำการค้าได้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นเวลาถึงเจ็ดปี จึงเป็นการแก้ไข้ปัญหาเรื่องสถานที่ค้าขายให้แก่ผู้ค้าหาบเร่ – แผงลอย เป็นระยะเวลาพอสมควรแล้ว หากปล่อยให้มีการผ่อนผันต่อไป ผู้ค้าเหล่านี้ก็จะเข้าทำการค้าบนทางเท้าสาธารณะที่เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลทั่วไป ประกอบกับบริเวณทางสาธารณะที่พิพาทเป็นบริเวณที่รองรับผู้โดยสารจากรถไฟบีทีเอส จึงมีปัญหาคับคั่งและความไม่สะดวกในการสัญจรบริเวณดังกล่าว แม้การยกเลิกจุดผ่อนผันให้ทำการค้าหาบเร่ – แผงลอยจะทำให้ผู้ค้าต้องหยุดค้าขายอันมีผลกระทบต่อรายได้ในการเลี้ยงดูครอบครัว แต่ก็เป็นกลุ่มผู้ค้าที่ได้รับอนุญาตผ่อนผันที่ปฏิบัติตามกฎหมายเพียง ๒๖ ราย ซึ่งเป็นจำนวนที่ไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์สาธารณะที่มีมากกว่า และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองขอที่จะสงเคราะห์เยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนให้แก่ผู้ค้าหาบเร่ – แผงลอยเหล่านี้ได้ตามอำนาจหน้าที่ตามความเหมาะสม และความจำเป็น หากศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง ยกเลิกจุดผ่อนผันให้ทำการค้าหาบเร่ – แผงลอย ตามประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดจุดผ่อนผันให้ทำการค้าหาบเร่ – แผงลอย ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๘ (เฉพาะจุด) ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๕ ย่อมเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ตามความรับผิดชอบของตนได้ และยังเป็นปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับข้อ ๖๙ วรรคสาม และข้อ ๗๒ วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง ยกเลิกจุดผ่อนผันให้ทำการค้าหาบเร่ – แผงลอย ตามประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดจุดผ่อนผันให้ทำการค้าหาบเร่ – แผงลอย ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๘ (เฉพาะจุด) ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๕ ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองสืบแต่คน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๖/๒๕๕๖)

๑๒) ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นปลัดอำเภอได้เข้าสอบคัดเลือกตามประกาศรับสมัครคัดเลือกข้าราชการเพื่อเข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ต่อมาคณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการเพื่อเข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ (ผู้ฟ้องคดี) ได้ประกาศผลสอบ ซึ่งปรากฏชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบผ่านและมีสิทธิเข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรดังกล่าว หลังจากนั้นกลับตรวจสอบ

พบว่าเกิดปัญหาความผิดพลาดเกี่ยวกับข้อสอบและได้มีการปรับคะแนนผู้เข้าสอบใหม่ ผู้ถูกฟ้องคดี จึงมีประกาศยกเลิกประกาศผลการสอบฉบับเดิม และออกประกาศรายชื่อผู้ผ่านการทดสอบใหม่ ซึ่งไม่ปรากฏชื่อผู้ฟ้องคดีว่าเป็นผู้สอบผ่านเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเข้ารับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น อำเภอลำปาง จังหวัดลำปาง จึงฟ้องคดีขอให้เพิกถอนประกาศฉบับใหม่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองฉบับ พร้อมทั้งที่คำขอให้ศาลทุเลาการบังคับตามประกาศฉบับใหม่ไว้ก่อนเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีสามารถเข้ารับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นอำเภอลำปางก่อนได้ตามประกาศฉบับเดิม

ศาลปกครองวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้เข้าสอบข้อเขียนเมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๘ หมายเลขประจำตัวสอบ ๑๐๘๘ ได้คะแนนภาคความรู้ความสามารถทั่วไป ๗๒ คะแนน คะแนนความเหมาะสมกับตำแหน่ง ๘๐ คะแนน คิดเป็นคะแนนรวม ๑๕๒ คะแนน อยู่ในลำดับที่ ๑๑๗ แต่เนื่องจากมีข้อสอบผิดพลาด ๗ ข้อ จากจำนวนข้อสอบทั้งหมด ๑๐๐ ข้อ คณะกรรมการสอบคัดเลือก สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการออกข้อสอบจึงได้ทำการตรวจสอบและแก้ไขโดยวิธีการเพิ่มคะแนนให้แก่ผู้เข้าสอบทุกคนและประมวลผลเรียงลำดับคะแนนใหม่เป็นเหตุให้กระทบคะแนนและลำดับรายชื่อของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการเข้ารับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นอำเภอลำปาง ประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากประกาศฉบับลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เรื่อง ยกเลิกประกาศผลคะแนนการสอบเรียงตามลำดับคะแนน ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๘ และประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรื่อง รายชื่อข้าราชการผู้ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้เข้ารับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นอำเภอลำปาง ประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ กลุ่มผู้เข้ารับการคัดเลือก (โดยวิธีการสอบ) ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ ซึ่งประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เป็นประเด็นข้อพิพาทในคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นจะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อมีคำวินิจฉัยต่อไป ส่วนปัญหาการเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของรัฐหรือไม่นั้น เห็นว่า เนื่องจากศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยให้ทุเลาการบังคับตามประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าว ซึ่งมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีได้เข้ารับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นอำเภอลำปาง ประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ รุ่นที่ ๗๓ และรุ่นที่ ๗๔ และผู้ฟ้องคดีก็ได้เข้ารับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นอำเภอลำปาง ประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ รุ่นที่ ๗๓ และรุ่นที่ ๗๔ ตั้งแต่วันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๘ และจะสิ้นสุดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นในวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๘ ขณะนี้ผู้ฟ้องคดีจึงได้เข้ารับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นอำเภอลำปางเรียบร้อยแล้ว แม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะอ้างว่าการรับฟังผู้ฟ้องคดีเข้ารับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นอำเภอลำปางจะมีอุปสรรคในด้านงบประมาณและการบริหารงานบุคคล แต่การทุเลาการบังคับตามประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาจะเป็นประโยชน์ต่อคู่กรณี กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสเข้ารับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นอำเภอลำปาง ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็มีโอกาสพัฒนาบุคลากรในหน่วยงาน โดยไม่มีปัญหาอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะและแม้ผู้ฟ้องคดีจะผ่านการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นอำเภอลำปางก็เชื่อว่าผู้ฟ้องคดีจะได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้เป็นนายอำเภอในทันที เพราะต้องรอการวินิจฉัยของศาลในคดีหลักตรงกันข้าม หากศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นยกคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่ง

ทางปกครอง นอกจากจะเป็นผลร้ายแก่ผู้ฟ้องคดี เพราะมีผลให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้เข้ารับการอบรมเป็นเวลา เกือบครบหลักสูตรต้องสิ้นสุดลงแล้ว ยังจะเป็นผลเสียแก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ต้องสูญเสียงบประมาณ ที่ได้ใช้ไปในการศึกษาอบรมผู้ฟ้องคดีอีกด้วย

การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เรื่อง ยกเลิกประกาศคณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการเพื่อเข้ารับการศึกษอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ เรื่อง ผลคะแนนการสอบเรียงตามลำดับคะแนน ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๘ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ และประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรื่อง รายชื่อ ข้าราชการผู้ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้เข้ารับการศึกษอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ กลุ่มผู้เข้ารับการคัดเลือก (โดยวิธีการสอบ) ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ ในส่วนของผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๑๕๐/๒๕๕๘)

๑๓) เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเป็นสิทธิและเสรีภาพที่สำคัญประการหนึ่งของ ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยซึ่งรัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่จะถูกจำกัดได้เฉพาะแต่กรณี เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของ ประชาชน ซึ่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุม สาธารณะไว้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ได้มีหนังสือแจ้งการชุมนุมต่อผู้กำกับการสถานี ตำรวจภูธรคลองหลวงแล้ว ซึ่งผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรคลองหลวงไม่ได้มีคำสั่งให้แก้ไขหรือคำสั่ง ห้ามการชุมนุมแต่อย่างใดและจากพยานหลักฐานที่เหตุอันควรเชื่อได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ตำรวจในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีการปิดกั้น ชัดขวาง และทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองและผู้เข้าร่วม ชุมนุมรู้สึกหวาดกลัว ซึ่งอาจมีการกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปในเหตุที่ถูกฟ้องฟ้องร้อง อันกระทบ ต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม การมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครอง เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวของศาลไม่ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคแก่การบริหารงานของสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติแต่อย่างใดแต่ระหว่างที่มีการชุมนุม หากเจ้าพนักงานตำรวจเห็นว่ามีกรณีใดๆ อันนำไปสู่การชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าพนักงานตำรวจก็ชอบที่จะพิจารณากำหนด เงื่อนไข หรือมีคำสั่งหรือประกาศให้มีการแก้ไขหรือร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งเลิกชุมนุมหรือสั่งให้ยุติ การกระทำนั้น หรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุม สาธารณะหรือกฎหมายอื่นได้ จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองกลาง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ /๒๕๖๑)

๑๔) มาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่าสิทธิ ของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อ สุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม และบทบัญญัติในวรรคสองแห่งมาตราดังกล่าวได้บัญญัติต่อไปว่า การดำเนินโครงการหรือกิจกรรม

ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา ที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าว สิทธิของบุคคลที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๗ บัญญัติรับรองไว้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง การที่ยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการใช้สิทธิดังกล่าวนั้น ไม่ใช่เหตุที่องค์การของรัฐจะยกขึ้นมาเป็นข้ออ้างเพื่อปฏิเสธไม่ให้ความคุ้มครองสิทธิดังกล่าวได้ เพราะโดยหลักการใช้และการตีความกฎหมาย เจตนารมณ์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ จะมีผลตามที่บัญญัติโดยทันทีไม่ว่าจะมีบทบัญญัติให้ต้องมีการตรากฎหมายกำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวหรือไม่ ดังนั้น ก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จึงต้องดำเนินการให้ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ทั้งหลายที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว การบังคับใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ด้วย ดังนั้น โครงการหรือกิจกรรมใดที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดจะออกใบอนุญาตให้ดำเนินการ หากเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้จนกว่าจะดำเนินการตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เสียก่อน โดยเริ่มจากการที่จะต้องทำการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน จะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย และจะต้องจัดให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อน

สำหรับปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า มีเหตุเพียงพอที่จะกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคน หรือไม่ เห็นว่า ขณะที่ยื่นคำฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะนิติบุคคลซึ่งเป็นองค์กรตามนัยมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔๓ เป็นประชาชนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในชุมชนมาตาพุดและบริเวณใกล้เคียง ซึ่งเดิมได้ดำเนินชีวิตอยู่อย่างปกติสุข ต่อมาได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากมลพิษจากการประกอบกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งในนิคมอุตสาหกรรมของภาครัฐและของภาคเอกชนในพื้นที่มาตาพุดและบริเวณใกล้เคียงอยู่ก่อนแล้ว

เมื่อรัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิของบุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนและผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามคนเห็นว่าโครงการหรือกิจกรรมที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดได้ให้ความเห็นชอบอนุมัติ อนุญาตให้ดำเนินการ ล้วนเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ประกอบด้วยโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษสูง ดังเช่นโรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการมาก่อนแล้ว ซึ่งอาจไปเพิ่มมลพิษในพื้นที่มาบตาพุดและบริเวณใกล้เคียงให้มากขึ้นและอาจก่อให้เกิดผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามคนได้รับความเดือดร้อนเสียหายเพิ่มมากขึ้นและโครงการดังกล่าว ยังมีได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ก่อนที่จะมีการพิจารณาอนุญาตตามนัยมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้ครบถ้วน ทั้งในพื้นที่ตำบลมาบตาพุดและบริเวณใกล้เคียงเกิดปัญหามลพิษก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณดังกล่าวและบริเวณใกล้เคียง และเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ในเรื่องนี้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าวได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อศาลปกครองระยอง และต่อมาศาลปกครองระยองได้มีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขแดงที่ ๓๒/๒๕๕๒ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการประกาศให้พื้นที่ตำบลมาบตาพุดและบริเวณใกล้เคียงเป็นเขตควบคุมมลพิษ หากให้มีการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นที่ได้รับอนุญาตต่อไปจนกระทั่งโครงการสร้างเสร็จและมีการดำเนินการผลิตแล้ว ก็จะทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามคนและประชาชนในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวอาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายดังที่อ้างมาในคำฟ้อง อันอาจเป็นการยากที่จะเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในภายหลังซึ่งปัจจุบันเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปถึงปัญหาของมลภาวะที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในเขตอุตสาหกรรมตำบลมาบตาพุดและบริเวณใกล้เคียง และเกิดความเสียหายที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวตลอดเวลาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ซึ่งความเสียหายที่เกิดจากปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยส่วนใหญ่มีผลต่อเนื่องเป็นระยะเวลานานกว่าความเสียหายอันเกิดจากกรณีละเมิดต่างๆไป แม้อาจมีการมองว่ายังมีได้ส่งผลในทันที แต่ก็เห็นได้ว่าย่อมส่งผลในอนาคตโดยเฉพาะความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยของชุมชนในท้องที่นั้น ซึ่งเป็นความเสียหายที่ไม่อาจแก้ไขเยียวยาได้โดยง่ายหรือไม่สามารถคำนวณเป็นมูลค่าของความเสียหายได้ดังนั้น การที่ฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ตำบลมาบตาพุดให้ประชาชนในบริเวณท้องที่ดังกล่าวดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิต จึงเห็นว่าเป็นการสมควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดได้ตรวจสอบและศึกษาพิจารณาก่อนที่พิจารณาอนุมัติให้มีการดำเนินการตามโครงการทั้ง ๗๖ โครงการ ตามนัยมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้ครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่

อนึ่ง ต้องเข้าใจว่ามาตรการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วโดยการชดเชยค่าเสียหายถือเป็นมาตรการที่ไม่ได้แก้ปัญหามลพิษในเรื่องของสิ่งแวดล้อมให้หมดไปได้อย่างแท้จริงเมื่อเทียบกับมาตรการอื่น อย่างเช่นมาตรการป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งที่ปฏิบัติกันในประเทศทั้งหลายที่พัฒนาแล้ว ในการแก้ปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมอย่างได้ผล มาตรการตามนัยมาตรา ๖๗

วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็เป็นบทบัญญัติที่รับข้อความคิดในเรื่องดังกล่าวมาบัญญัติไว้ ดังนั้น ปัญหาในเรื่องของการอนุมัติให้มีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมโดยไม่ได้มีการตรวจสอบและศึกษาพิจารณาผลการประเมินในเรื่องต่างๆ ตามนัยมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เสียก่อน หากให้โครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวได้ดำเนินการต่อไป ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายมากกว่าการระงับโครงการหรือกิจกรรมไว้ก่อน กรณีจึงมีเหตุเพียงพอที่ศาลจะมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามคน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๒/๒๕๕๒)

๓. แนวคำพิพากษาของศาลปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

๓.๑ คำพิพากษาเกี่ยวกับการออกกฎและคำสั่งทางปกครอง

๑) การกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจ

(๑) ข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดล ที่กำหนดให้นักศึกษาเขียนวิทยานิพนธ์เป็นภาษาอังกฤษ เป็นกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายและผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อกำหนดต่างๆ ก่อนสมัครเข้าศึกษาแล้ว ข้อกำหนดดังกล่าวจึงไม่มีเนื้อหาในลักษณะสร้างภาระให้เกิดแก่นักศึกษาเกินสมควร และไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙/๒๕๔๖ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดข้อบังคับให้นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาต้องทำวิทยานิพนธ์เป็นภาษาอังกฤษไม่มีลักษณะสร้างภาระให้เกิดแก่นักศึกษาเกินสมควรเพราะผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงข้อกำหนดต่างๆ ก่อนสมัครเข้าศึกษาแล้ว ส่วนการที่ข้อบังคับของผู้ถูกฟ้องคดีให้อำนาจคณบดีบัณฑิตวิทยาลัยพิจารณาอนุมัติให้ใช้ภาษาไทยในการเขียนได้ก็เป็นเรื่องของการให้อำนาจดุลพินิจ ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับการใช้ดุลพินิจที่อาจก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมได้ ข้อบังคับของผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมาย

(๒) การที่ผู้สมัครเข้าเป็นนักเรียนพลตำรวจจะขาดคุณสมบัติหรือไม่ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายและระเบียบกำหนดไว้ และเป็นกรณีเฉพาะตัว สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะออกคำสั่งกำหนดกฎเกณฑ์หรือมีนโยบายในการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครให้แตกต่างออกไปโดยให้พิจารณารวมไปถึงคุณสมบัติของบุคคลอื่น เช่น บิดามารดาของผู้สมัครสอบด้วยไม่ได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๐/๒๕๔๖ การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครสอบเข้าเป็นนักเรียนพลตำรวจต้องเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจฯ และระเบียบที่เกี่ยวข้องที่กำหนดไว้ และคุณสมบัติดังกล่าวเป็นการเฉพาะตัว การที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติออกคำสั่งหรือกำหนดกฎเกณฑ์หรือมีนโยบายในการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครสอบให้แตกต่างออกไป โดยกำหนดให้มี

การพิจารณาคณะกรรมการและญาติของผู้สมัครสอบ ย่อมเป็นการขัดต่อกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติฯ ที่ตัดสิทธิผู้สมัครสอบเนื่องจากบิดามารดามีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับยาเสพติดจึงเป็นคำสั่งที่ออกโดยนอกเหนืออำนาจหน้าที่และไม่ถูกต้องจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๓) การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการออกข้อบัญญัติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔/๒๕๔๙ การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการออกข้อบัญญัติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติกำหนดให้เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถเรียกผู้ควบคุมและผู้จัดการโรงแรมผู้พัก และผู้เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานเพื่อตรวจสอบในกรณีเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักโรงแรมในลักษณะดังกล่าวได้ ดังนั้น การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๔) การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะออกกฎเพื่อกำหนดหน้าที่ให้บุคคลต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดจะต้องพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายแม่บทว่า กำหนดให้อำนาจในเรื่องนั้นโดยเฉพาะหรือไม่ ถ้าออกกฎโดยไม่มีบทกฎหมายกำหนดให้อำนาจในเรื่องนั้นไว้โดยเฉพาะย่อมเป็นการออกกฎที่เกินกว่าอำนาจตามกฎหมายแม่บท

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๔๐/๒๕๔๙ การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะออกกฎเพื่อกำหนดหน้าที่ให้บุคคลต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดจะต้องพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายแม่บทว่า กำหนดให้อำนาจในเรื่องนั้นโดยเฉพาะหรือไม่ ถ้าออกกฎโดยไม่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจในเรื่องนั้นไว้โดยเฉพาะย่อมเป็นการออกกฎที่เกินกว่าอำนาจตามกฎหมายแม่บท เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้อำนาจคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดให้เป็นภาระหน้าที่ของโรงงานน้ำตาลทรายให้ต้องหักเงินจากราคาอ้อยที่ต้องจ่ายให้แก่ชาวไร้อ้อย เพื่อชำระเงินกู้โดยที่โรงงานไม่มีส่วนเกี่ยวข้องใดๆ กับการกู้เงินนั้น ดังนั้น การที่ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้โรงงานน้ำตาลทรายมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการหักเงินเพื่อชำระหนี้เงินกู้ จึงเป็นการออกกฎโดยเกินอำนาจตามกฎหมาย

๒) การกระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ

การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการ แม้จะปรากฏในภายหลังว่า การรับฟังคู่กรณียังดำเนินการไม่สมบูรณ์ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชอบที่ดำเนินการรับฟังคู่กรณีเพิ่มเติมในภายหลังให้สมบูรณ์ได้ แต่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนที่จะมีการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว

แม้มีการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่เมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำสั่งให้ดำเนินการใหม่ให้ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว โดยมีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ รวมทั้งให้โอกาสผู้ถูกสอบสวนได้ชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา

แล้ว แม้จะมีการรับฟังคู่กรณีให้สมบูรณ์ภายหลังก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ก็ตาม ก็ไม่
เป็นเหตุให้คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๘/
๒๕๕๐)

การที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้จัดทำบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหา
(แบบ สว.๒) เพื่อแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และแจ้งว่าผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิที่จะ
ได้รับแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาและให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อกล่าวหา ตลอดจนอ้าง
พยานหลักฐานมาสู้แก้ข้อกล่าวหาได้ พร้อมทั้งจัดทำบันทึกข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่
สนับสนุนข้อกล่าวหา (แบบ สว.๓) แต่ผู้กล่าวหาไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบ ถือได้ว่าคณะกรรมการ
สอบสวนทางวินัยได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงและนำพยานหลักฐานเข้าสู้แก้ข้อกล่าวหาแล้ว
จึงเป็นกระบวนการสอบสวนพิจารณาทางวินัยที่ชอบด้วยกฎหมายและการพิจารณาโทษทางวินัยก็ไม่
จำต้องยึดถือตามผลคดีอาญา แต่อาจนำผลคดีอาญามาเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาโทษทางวินัยได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๗๗/๒๕๕๕)

๓) การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

(๑) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำเหตุแห่งความแตกต่าง
ในสภาพทางกายหรือสุขภาพของบุคคลมาอ้างเพื่อเลือกปฏิบัติต่อบุคคลดังกล่าวให้แตกต่างไปจาก
บุคคลอื่นโดยไม่มีเหตุผลที่หนักแน่นควรค่าแก่การรับฟัง ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีรูปกายพิการแต่ไม่ถึงขนาดที่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่การงานตามปกติได้
การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดีการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการโดยมิได้
พิจารณาถึงความสามารถที่แท้จริงในการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบและ
เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ แห่งอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๔๐ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๒/๒๕๔๗)

(๒) การดำเนินการตามกฎหมายกับบุคคลโดยอ้อมอยู่ในดุลพินิจของเจ้าหน้าที่
ของรัฐตามความเหมาะสม เมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำการตามสมควรแก่สถานการณ์ในขณะนั้น กรณี
ถือมิได้ว่ามีพฤติการณ์อันเป็นการเลือกปฏิบัติและใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

การจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายย่อมอยู่ในดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่เห็นควร
ตามสถานการณ์ที่เหมาะสม เมื่อกรณีพิพาทเกิดจากเหตุชุลมุนระหว่างบุคคลสองฝ่ายที่มีความเห็น
ทางการเมืองแตกต่างกัน การตัดสินใจเข้าระงับเหตุของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพียงคนเดียวในการพยายามกันตัว
ผู้ตะโกนถ้อยคำซึ่งอาจเป็นการช่วยอีกฝ่ายออกจากจุดเกิดเหตุโดยมิได้จับกุมบุคคลอื่น จึงมีเหตุผล
เพียงพอที่รับฟังได้ ประกอบกับการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในบริเวณนั้น
ได้เข้าแจ้งความร้องทุกข์กับบุคคลดังกล่าว ตามความผิดที่ประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดไว้
อันเป็นการกระทำที่สมควรแก่สถานการณ์ในขณะนั้น กรณีจึงถือเป็นไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์
เป็นการเลือกปฏิบัติและใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๕๓๐/๒๕๕๒)

(๓) มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่กำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒
แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ สามารถคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคล

ซึ่งสำเร็จการศึกษาปริญญาตรีเกียรตินิยมทุกสาขาวิชาจากสถาบันการศึกษาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับรอง ทั้งในประเทศและต่างประเทศเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ที่ได้รับคัดเลือกตามข้อ ๑.๒ ของหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว๑๑ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ เป็นมติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการ เฉพาะ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีลักษณะเป็นกฎ และโดยที่ระบบการศึกษาของสถาบันการศึกษา ของรัฐหรือเอกชนในประเทศไทยไม่ได้มีการจัดแยกหลักสูตรระหว่างหลักสูตรปริญญาตรีเกียรตินิยม กับหลักสูตรปริญญาตรีธรรมดา กล่าวคือ ผู้ที่สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีเกียรตินิยมหรือสำเร็จปริญญา ตรีแต่ไม่ได้รับเกียรตินิยมจะต้องผ่านการศึกษาในวิชาการต่างๆ ที่สถาบันศึกษากำหนดและผ่าน การทดสอบและรับรองว่าได้สำเร็จการศึกษาเล่าเรียนมาครบถ้วนตามหลักสูตรที่กำหนดไว้ และจะต้อง ได้รับคะแนนไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่สถาบันศึกษานั้นๆ กำหนดเหมือนกัน เพียงแต่ผู้ที่มีคะแนนสูงใน ระดับหนึ่งและผ่านเงื่อนไขที่สถาบันการศึกษาแต่ละแห่งกำหนด เช่น ไม่เคยสอบตกในวิชาใดวิชาหนึ่ง เป็นต้น ก็จะได้รับการยกย่องด้วยการให้เกียรตินิยม แต่ยังคงถือว่าบุคคลดังกล่าวมีความรู้หรือมีวุฒิ ในสาขาวิชาการที่สำเร็จมาเช่นเดียวกับบุคคลที่ไม่ได้รับเกียรตินิยม จึงถือว่าผู้ที่สำเร็จการศึกษา ในระดับปริญญาตรีสาขาใดก็ย่อมมีศักดิ์และสิทธิเสมอกันไม่ว่าจะได้รับปริญญาเกียรตินิยมหรือไม่ได้รับ เกียรตินิยมก็ตาม ทั้งบุคคลที่ไม่ได้รับเกียรตินิยมก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เช่นเดียวกับผู้ได้รับ เกียรตินิยม โดยตำแหน่งนิติกรซึ่งเป็นตำแหน่งที่กรมบัญชีกลางเปิดรับสมัครคัดเลือกและเป็นมูลเหตุ ในการยื่นฟ้องคดีในครั้งนี้ เป็นตำแหน่งหนึ่งที่ไม่มีความจำเป็นจะต้องคัดเลือกจากผู้ได้รับเกียรตินิยม ทางด้านกฎหมาย เพราะผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาทางด้านกฎหมาย แต่ไม่ได้รับเกียรตินิยม สามารถ ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนิติกรได้หากได้รับการคัดเลือก ดังนั้น การกำหนดให้ผู้ได้รับปริญญาตรีเกียรติ นิยมโดยถือว่าเป็นวุฒิที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดให้ใช้วิธีการคัดเลือกแทนการสอบแข่งขัน จึงเป็นการ ให้สิทธิเหนือกว่าหรือดีกว่าผู้ที่ได้รับปริญญาตรีในสาขาเดียวกันแต่ไม่ได้รับเกียรตินิยม ทั้งๆ ที่ได้รับ วุฒิอย่างเดียวกัน ซึ่งมีศักดิ์และสิทธิที่สถาบันการศึกษารับรองเช่นเดียวกัน มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสถานะทางกฎหมายที่เหมือนกันให้แตกต่างกัน ย่อมถือได้ว่าเป็นการ เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เป็นการกระทำที่ไม่ชอบ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามข้อ ๑.๒ ของหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว๑๑ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นมติที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๘/๒๕๕๐)

๔) การสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น

กรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบพยานหลักฐานในเรื่องที่มี การยื่นคำขอไว้ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้ดุลพินิจตรวจสอบพยานหลักฐาน โดยคำนึงถึงความเหมาะสม และต้องไม่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น

การยื่นเบิกเงินค่ารักษาพยาบาลของข้าราชการบำนาญกฎหมายไม่ได้กำหนดให้การเบิก เงินดังกล่าวจะต้องแนบหลักฐานใดประกอบบ้าง จึงเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจที่จะพิจารณา พยานหลักฐานได้ตามความเหมาะสม การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งในขณะเป็นข้าราชการได้เบิกค่ารักษาพยาบาล ของมารดาหลายครั้งและได้รับอนุมัติตลอดมา และเมื่อเป็นข้าราชการบำนาญได้เบิกค่ารักษาพยาบาล

ดังกล่าวโดยแนบเอกสารใบเสร็จรับเงิน สำเนาทะเบียนบ้าน สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของมารดา และหนังสือแสดงการเปลี่ยนชื่อของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่า บุคคลที่ผู้ฟ้องคดีขอเบิกค่ารักษาพยาบาลเป็นมารดาของผู้ฟ้องคดีจริง ประกอบกับเจ้าหน้าที่พิจารณาคำขอและอนุมัติให้เบิกค่ารักษาพยาบาลในขณะที่เป็นข้าราชการประจำและข้าราชการบำนาญเป็นเจ้าหน้าที่กลุ่มเดียวกัน จึงเชื่อได้ว่าการตรวจสอบแล้วว่าบุคคลที่ผู้ฟ้องคดีขอเบิกค่ารักษาพยาบาลเป็นมารดาของผู้ฟ้องคดีจริง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีไปขอหนังสือรับรองจากสำนักงานเขตเพิ่มเติม จึงเป็นการสร้างขึ้นตอนโดยไม่จำเป็น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๗๒/๒๕๕๐)

๕) การดำเนินการต้องทำโดยบุคคลที่ไม่มีส่วนได้เสีย

(๑) การที่เจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมในการพิจารณาโทษทางวินัย ทั้งในขั้นตอนการพิจารณาเสนอความเห็น การพิจารณามีมติเห็นชอบให้ส่งลงโทษและการวินิจฉัยอุทธรณ์ ไม่ว่าบุคคลนั้นจะทำหน้าที่ในฐานะผู้ดำรงตำแหน่งนั้นเองหรือในฐานะผู้ปฏิบัติราชการแทน เป็นกรณีที่มีเหตุแห่งความไม่เป็นกลาง ซึ่งมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งลงโทษทางวินัยจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๕-๒๔๖/๒๕๕๒)

(๒) แม้การพิจารณาลงโทษทางวินัยไม่จำเป็นต้องมีพยานหลักฐานที่ฟังได้แน่ชัดโดยปราศจากข้อสงสัยอย่างการพิจารณาพิพากษาคดีอาญา แต่การมีคำสั่งไล่ข้าราชการออกจากราชการเพราะเหตุอันเชื่อได้ว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงก็เป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสถานภาพการดำรงชีพ สิทธิการรับบำเหน็จบำนาญ และสิทธิอื่นๆ ของบุคคลดังกล่าวไม่ยิ่งหย่อนกว่าโทษทางอาญาบางฐานความผิด การมีคำสั่งจึงควรพิจารณาอย่างรอบคอบและควรกระทำเมื่อมีพยานหลักฐานหรือพฤติการณ์ที่ฟังฟังได้แน่ชัดว่ามีการกระทำความผิดจริง เมื่อการสอบสวนไม่มีประจักษ์พยานยืนยันพฤติกรรมการว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิด คงมีแต่คำให้การของผู้เสียหาย ซึ่งมีเหตุโต้เถียงกับผู้ถูกกล่าวหามาก่อน ทั้งไม่มีพยานหลักฐานอื่นมาสนับสนุนข้อกล่าวอ้างของผู้เสียหาย จึงต้องฟังด้วยความระมัดระวัง และไม่อาจสันนิษฐานให้เป็นผลร้ายแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้ ดังนั้นการมีคำสั่งไล่ผู้ถูกกล่าวหาออกจากราชการโดยนำข้อเท็จจริงซึ่งไม่มีพยานหลักฐานและเหตุผลเพียงพอไปประกอบการใช้ดุลพินิจหรือไม่มีพยานหลักฐานที่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะกล่าวได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาประพฤติชั่วอันเชื่อได้ว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๒๕/๒๕๕๕)

๖) การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎ

(๑) การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วจะมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนที่เกี่ยวข้องนั้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีหลักเกณฑ์ในการดำเนินการที่แน่นอนและต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงสัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนบุคคล รวมทั้งระหว่างความจำเป็นกับระดับผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสิทธิของประชาชนเป็นสำคัญ

แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีอำนาจติดตั้งตู้วงจรไฟฟ้าบนทางเท้าของถนนได้ แต่เมื่อปรากฏว่า ตำแหน่งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดว่าจะติดตั้งตู้วงจรไฟฟ้าบริเวณหน้าอาคารของผู้ฟ้องคดี มิใช่ตำแหน่งที่แน่นอนว่าถ้าไม่ติดตั้งตรงตำแหน่งนั้นแล้วจะทำให้การดำเนินการดังกล่าวไม่บรรลุ วัตถุประสงค์เพราะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สามารถย้ายเปลี่ยนตำแหน่งตู้วงจรไฟฟ้าไปติดตั้งที่อื่นตามที่ เจ้าของอาคารร้องขอได้ แสดงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่จำเป็นจะต้องติดตั้งตู้วงจรไฟฟ้าเฉพาะบริเวณ หน้าอาคารของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น เมื่อเห็นได้ชัดเจนว่า ตู้วงจรไฟฟ้าได้ปิดบังทางเข้าออกอาคารของ ผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกรบกวนสิทธิเป็นเหตุให้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายไม่สามารถ ประกอบธุรกิจได้ตามปกติ อันเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่เกินกว่าความจำเป็นตามนัยมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และการกำหนดที่ติดตั้งตู้วงจรไฟฟ้า ข้างต้น ยังมีได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนบุคคล และระหว่างความจำเป็น กับระดับผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการย้ายตู้วงจรไฟฟ้า บนทางเท้าให้พ้นจากบริเวณรั้วหน้าบ้านของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีย้ายตู้วงจรไฟฟ้าพิพาทออกจากหน้าอาคารของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๒/๒๕๔๙)

(๒) การกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางการปฏิบัติงานของส่วนราชการจะต้อง อยู่ภายใต้ข้อบัญญัติประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจ และต้องบังคับใช้หลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติ กับบุคคลโดยเท่าเทียมกัน การกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติให้แตกต่างกันไปตาม ลักษณะเฉพาะของบุคคลโดยไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือขัดต่อหลักความเสมอภาค ก็ต่อเมื่อเป็นการกระทำที่มีความจำเป็นและชอบด้วยเหตุผล

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาอนุญาต ให้ประชาชนให้ประชาชนทั่วไปมีอาวุธปืนติดตัว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับ การใช้อาวุธปืนหรือเพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สินที่อาจถูกประทุษร้าย หรือเพื่อการรักษาความสงบ เรียบร้อยแก่ประชาชน และเพื่อให้การควบคุมอาชญากรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเพื่อให้ การอนุญาตให้บุคคลมีอาวุธปืนติดตัวเป็นไปตามเหตุผลและความจำเป็นของแต่ละบุคคล กรณีจึงมี ลักษณะเป็นการกำหนดวิธีการทำงานอันเป็นระเบียบแบบแผนภายในราชการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าย ปกครองต้องปฏิบัติราชการในการใช้ดุลพินิจให้เป็นไปในกรอบแนวทางเดียวกัน โดยใช้บังคับเป็นการ ทั่วไปแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองและบุคคลที่เกี่ยวข้อง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดหลักเกณฑ์ และแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาอนุญาตดังกล่าวจึงสามารถกระทำได้ และข้าราชการบางประเภท ที่ได้รับการผ่อนผันก็เพราะต้องปฏิบัติภารกิจอยู่ในเขตพื้นที่ที่น่าจะเป็นอันตรายต่อชีวิต การที่ผู้ถูกฟ้องคดี กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาอนุญาตให้ข้าราชการกับประชาชนทั่วไป มีอาวุธปืนติดตัวแตกต่างกัน จึงเป็นการกำหนดขึ้นโดยชอบด้วยเหตุผล และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมหรือขัดต่อหลักความเสมอภาค การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีอาวุธปืน ติดตัว จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๑/๒๕๕๐)

(๓) การดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นั้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดกับเอกชนที่เกี่ยวข้องด้วย โดยเมื่อเปรียบเทียบระหว่างความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะเกิดกับเอกชนกับประโยชน์ที่สาธารณชนจะได้รับแล้ว ความเดือดร้อนหรือเสียหายของเอกชนต้องไม่มากไปกว่าประโยชน์ที่สาธารณชนจะได้รับ

เมื่อพิจารณาถึงโครงการของผู้ฟ้องคดี ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยเส้นทางน้ำโดยเฉพาะคลองสำหรับประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการนำขมิ้นสดมาแปรรูปแล้ว เห็นได้ว่าการก่อสร้างสะพานทางเดินเท้าของผู้ถูกฟ้องคดีจะทำให้เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจของผู้ฟ้องคดีที่ได้ลงทุนก่อสร้างบ้านพักและซื้อเรือขนาดใหญ่ไปแล้วเป็นอย่างมาก เพราะนอกจากตัวสะพานจะทำให้ปิดกั้นการใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีมิให้มีทางขึ้นลงเข้าออกลำคลอง และไม่สามารถนำเรือมาจอดในที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้แล้ว ยังทำให้ลำคลองซึ่งมีความกว้างประมาณ ๓๐ เมตร แคบลงและท้องน้ำตลอดแนวเขตที่ก่อสร้างไม่มีลักษณะเป็นธรรมชาติเหมือนเดิม ซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญที่อาจมีผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจของผู้ฟ้องคดีที่ต้องอาศัยการเดินทางที่สะดวกปลอดภัยและสภาพแวดล้อมที่เป็นธรรมชาติที่เป็นจุดขาย ในขณะที่การใช้ประโยชน์จากสะพานทางเดินเท้าที่จะก่อสร้างเป็นเพียงเพิ่มเส้นทางสัญจรให้ประชาชนขึ้นอีกเส้นทางหนึ่ง โดยที่เดิมก็มีเส้นทางอื่นเชื่อมต่อกับทางสาธารณะซึ่งประชาชนได้อาศัยใช้เส้นทางดังกล่าวเข้าออกสู่ถนนได้โดยไม่มีปัญหา ประกอบกับมีประชาชนเพียงจำนวนน้อยที่จะได้ใช้ประโยชน์จากการก่อสร้างสะพานทางเดินเท้าดังกล่าว นอกจากนี้ ประชาชนยังไม่สามารถใช้เป็นเส้นทางเข้าออกบ้านได้ตามปกติ เนื่องจากจะต้องพายเรือเล็กลงมาขึ้นสะพานหรือใช้ไม้พาดแล้วเดินขึ้นสะพานอีกทอดหนึ่ง ซึ่งขาดความสะดวกในการใช้สัญจร จึงเห็นได้ว่าประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการก่อสร้างสะพานดังกล่าวเมื่อเปรียบเทียบกับผลกระทบที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับ เห็นได้ชัดว่าจะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมากกว่า ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างสะพานข้างต้นปิดกั้นทางเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงถือได้ว่าเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร ศาลพิพากษาห้ามผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างสะพานทางเดินเท้าหรือสิ่งก่อสร้างใดๆ บริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีและให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งก่อสร้างที่ได้ก่อสร้างไว้ออกจากบริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีรวมทั้งจัดทำบริเวณดังกล่าวให้กลับคือสู่สภาพเดิม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๙๔/๒๕๕๐)

๓.๒ คำพิพากษาเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า

(๑) หากไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคำขอหรือการกระทำใดๆ ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้เป็นการเฉพาะหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐควรดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๐/๒๕๕๖ (ประชุมใหญ่) การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) นั้น เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาภายในระยะเวลาอันสมควร กล่าวคือต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ทั้งนี้ โดยเทียบเคียงระยะเวลาชั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

(๒) ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้โดยเฉพาะ หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ย่อมถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และหากเกิดความเสียหายหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายดังกล่าว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓/๒๕๖๐ เมื่อกระทรวงยุติธรรม (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการใหม่แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินเดือนในระหว่างเวลาที่ผู้ฟ้องคดีต้องออกจากราชการให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในกำหนดที่ปี ๑ ปี นับแต่วันที่มีการวินิจฉัยว่าคำสั่งให้ออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีส่งจ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลา ๑ ปี จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรและเป็นการกระทำละเมิด ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

(๓) เมื่อมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดต้องทำตามหน้าที่ให้สมกับวัตถุประสงค์ในเรื่องนั้น ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากการที่ได้มีการนำแผ่นป้ายโฆษณาสินค้าและบริการปิดที่กระจกหน้าต่างตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟทำให้ไม่อาจมองผ่านกระจกออกไปเพื่อพักสายตาได้และเกิดอาการคลื่นไส้ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องทุกข์ต่อนายกรัฐมนตรีและผู้ถูกฟ้องคดี ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ขอให้เปิดแผ่นป้ายโฆษณาออกจากหน้าต่างตู้รถโดยสารทุกคันของขบวนรถไฟทุกขบวนเพื่อประโยชน์ของประชาชนผู้โดยสารอย่างแท้จริง ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งให้ทราบว่า การติดตั้งแผ่นป้ายโฆษณาภายนอกตู้รถโดยสารเป็นนโยบายเพิ่มรายได้ของผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งนี้ สัญญาอนุญาตให้ติดตั้งแผ่นป้ายโฆษณาภายนอกตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟดังกล่าวยังคงเหลือระยะเวลาอีกประมาณ ๑๐ เดือน โดยในการทำสัญญาครั้งต่อไปผู้ถูกฟ้องคดีจะได้ให้ยกเว้นการติดตั้งแผ่นป้ายโฆษณาบริเวณที่เป็นกระจกหน้าต่างตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟทุกขบวน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่จัดให้ตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟใช้การได้ดีในการให้บริการขนส่งประชาชน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการลอกแผ่นป้ายโฆษณาที่กระจกหน้าต่างตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟตามคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีมีอาชีพรับราชการอยู่ที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และมีภูมิลำเนาอยู่ที่จังหวัดเชียงใหม่ จึงน่าจะเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีโดยสารรถไฟขบวนด่วนพิเศษกรุงเทพ - เชียงใหม่ จากจังหวัดพระนครศรีอยุธยากลับภูมิลำเนาที่จังหวัดเชียงใหม่เป็นประจำ การที่ผู้ฟ้องคดีมองทิวทัศน์ สองข้างทางรถไฟผ่านกระจกหน้าต่างตู้รถโดยสารที่มีป้ายโฆษณาสินค้าและบริการปิดทับอยู่ย่อมจะก่อให้เกิดความรำคาญน้อยนิดและไม่อาจเห็นทิวทัศน์สองข้างทางรถไฟได้ชัดเจนเหมือนกับการมองผ่านกระจกหน้าต่างที่ปราศจากป้ายโฆษณาติดทับ ซึ่งเหตุเพียงเท่านี้ก็เพียงพอที่จะทำให้ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีอนุญาตให้มีการติดตั้งป้ายโฆษณาสินค้าและบริการที่กระจกหน้าต่างตู้รถโดยสารในการโดยสารรถไฟขบวนดังกล่าว ครั้งก่อนๆ และในการเดินทางครั้งต่อไปแล้ว ทั้งนี้โดยมีพิกัดต้องพิสูจน์ว่าการมองทิวทัศน์สองข้างทางรถไฟ

ผ่านกระจกหน้าต่างตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟที่มีป้ายโฆษณาสินค้าและบริการปิดทับอยู่ทำให้ผู้ฟ้องคดีและผู้โดยสารรถไฟโดยทั่วไปรู้สึกคลื่นไส้หรือไม่อีก เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครองที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำกิจการรับขนส่งผู้โดยสาร สินค้า พัสดุภัณฑ์และของอื่นๆ อันเป็นบริการสาธารณะ นอกจากจะต้องจัดให้มีขบวนรถไฟอย่างเพียงพอแก่ความต้องการของประชาชนแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดียังจะต้องดูแลรักษาส่วนต่างๆ ของตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟให้อยู่ในสภาพที่ใช้การได้ดีและสามารถอำนวยความสะดวกสบายในการเดินทางให้แก่ผู้โดยสารได้ตามสมควร กล่าวโดยเฉพาะหน้าต่างของตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟให้มีไว้เพียงเพื่อให้แสงสว่างจากภายนอกรถเข้าไปภายในรถได้เท่านั้น แต่ยังมีไว้เพื่อให้ผู้โดยสารสามารถมองเห็นสรรพสิ่งที่ภายนอกรถเพื่อให้เกิดความเพลิดเพลินในระหว่างที่อยู่ในรถและระแวดระวังภัยอันตรายภายนอกอีกด้วย ผู้โดยสารที่ไม่มีหน้าต่างจึงไม่อาจเรียกได้ว่ารถโดยสาร แต่เป็นรถขนส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ และต้องถือว่าผู้ให้บริการรถโดยสารสาธารณะที่ไม่มีหน้าต่างปฏิบัติต่อผู้โดยสารแย่งวัตถุ ซึ่งเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้โดยสาร ดังนั้นผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ที่จะต้องจัดให้ตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟทุกขบวนมีหน้าต่างและดูแลรักษาหน้าต่างรถโดยสารทุกคันให้อยู่ในสภาพที่สามารถใช้การได้ตรงวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีหน้าต่าง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาเช่าติดตั้งป้ายโฆษณาภายนอกรถโดยสารโดยยินยอมให้ติดตั้งป้ายโฆษณาที่กระจกหน้าต่างรถโดยสารได้ด้วยเป็นการใช้หน้าต่างรถโดยสารแสวงหารายได้เสริมจนทำให้ผู้โดยสารไม่อาจใช้ประโยชน์จากหน้าต่างรถโดยสารตามวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีหน้าต่างได้ตามที่ควรจะเป็น จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ในการจัดทำกิจการรับขนส่งผู้โดยสาร สินค้า พัสดุภัณฑ์ และของอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการขุดลอกแผ่นป้ายโฆษณาออกจากบริเวณกระจกหน้าต่างตู้รถโดยสารและทำความสะอาดกระจกหน้าต่างตู้รถโดยสารรถไฟทุกคันให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษานั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผลพิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๑/๒๕๕๐)

(๔) กรณีที่กฎหมายกำหนดให้การประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพต้องได้รับอนุญาตตามที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวยอมมีหน้าที่ดำเนินการให้ผู้ประกอบการยื่นขออนุญาตตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และในกรณีที่กฎหมายกำหนดมาตรการบังคับเพื่อควบคุมการประกอบกิจการที่อาจก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญไว้หลายระดับ โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องสามารถเลือกใช้มาตรการดังกล่าวได้ตามความเหมาะสมและจำเป็นเพื่อระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้นให้หมดสิ้นไป เมื่อปรากฏว่ามาตรการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเลือกใช้ในปัจจุบันไม่สามารถบรรลุผล เจ้าหน้าที่ของรัฐยอมมีหน้าที่ต้องเลือกใช้มาตรการบังคับทางกฎหมายที่รุนแรงเพิ่มขึ้น เพื่อให้การดำเนินการบรรลุผล การไม่ดำเนินการดังกล่าวย่อมถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากการซ่อมบำรุงรถยนต์ของอู่จ่อรถยนต์ ซึ่งตั้งอยู่ใกล้เคียงกับบ้านพักของผู้ฟ้องคดี โดยมีการส่งเสียงดังจากการเคาะเหล็กและการทดสอบเครื่องยนต์ มีกลิ่นควันรถยนต์ มีการเชื่อมโลหะด้วยแก๊ส และมีการปล่อยน้ำมันเครื่อง

ลงลำเหมืองสาธารณะ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนเรื่องดังกล่าวต่อนายองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ประกอบการดำเนินการแก้ไขแล้ว แต่เหตุเดือดร้อนรำคาญยังคงมีอยู่ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าว ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เจ้าของอุ้งจอตระยนต์ข้างต้น ประกอบกิจการรับจ้างขนดินโดยมีรถยนต์บรรทุกไว้เพื่อบริการจำนวน ๗ คัน ซึ่งเมื่อปฏิบัติงานรับจ้างขนดินแล้วเสร็จในแต่ละวันจะนำรถไปจอดไว้ในอุ้งจอตระยนต์ซึ่งเป็นอาคารที่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ใช้เพื่อการจอดรถ แต่ผู้ประกอบการได้ใช้อาคารดังกล่าวเป็นสถานที่ทำการซ่อมบำรุงรถยนต์บรรทุกทุกตัว โดยมีการเคาะ การเชื่อมโลหะด้วยแก๊ส การเปลี่ยนถ่ายน้ำมันเครื่อง และการทดลองเครื่องยนต์ ซึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับยานยนต์เครื่องจักรหรือเครื่องกลที่มีไว้บริการหรือจำหน่าย และในการประกอบธุรกิจนั้นมีการซ่อมหรือปรับปรุงยานยนต์เครื่องจักรหรือเครื่องกลอันมีลักษณะเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามข้อ ๗ (๓) ของประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่ ๕/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๓๘ เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุม และห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดังนั้น เมื่อสถานประกอบการดังกล่าวดำเนินกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น และผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการให้ผู้ประกอบการแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้อง โดยการออกคำสั่งให้ไปยื่นคำขอใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามมาตรา ๓๓ ประกอบกับมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กำหนดให้ต้องปฏิบัติ นอกจากนี้ เมื่อปรากฏว่าการประกอบกิจการดังกล่าวต้องมีการซ่อมบำรุงรถยนต์บรรทุกให้อยู่ในสภาพที่พร้อมใช้งานเสมอ อีกทั้งสถานที่ที่ใช้ประกอบการซ่อมบำรุงตั้งอยู่ในแหล่งชุมชนและใกล้ที่พักอาศัยของผู้ฟ้องคดี เมื่อมีการซ่อมบำรุงอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกวัน ย่อมทำให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนที่พักอาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง กรณีจึงถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุรำคาญที่มีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๒๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ซึ่งตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นว่าสมควรจะให้กระทำโดยวิธีการใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันไม่ให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคตก็ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้ และในกรณีที่ไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้น และอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก รวมทั้งในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพหรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือ

ยินยอม ให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่า ได้ระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วก็ได้ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีเพียงแต่มีคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการ ระงับและป้องกันไม่ให้เกิดเสียงดังในการซ่อมบำรุงรถยนต์ โดยมีได้ใช้อำนาจระงับเหตุรำคาญ หรือ จัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก โดยการออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งเป็นมาตรการ บังคับตามกฎหมายที่รุนแรงเพิ่มขึ้น ทั้งที่การประกอบกิจการดังกล่าวเป็นการประกอบกิจการโดยไม่ได้ รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเป็นการใช้อาคารผิดวัตถุประสงค์ อันมีผลกระทบต่อ สภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของผู้ฟ้องคดีตลอดมา กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดี ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย โดยการออกคำสั่งให้เจ้าของสถานประกอบการยื่นคำขอใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตราย ต่อสุขภาพ และออกคำสั่งห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้ สถานที่ประกอบกิจการนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่า ได้ระงับ เหตุรำคาญนั้นแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐/๒๕๕๑)

(๕) แม้หน่วยงานทางปกครองจะได้ดำเนินการระงับเหตุรำคาญแต่เพียงบางส่วนแล้ว แต่กรณีถือว่าหน่วยงานทางปกครองมิได้ดำเนินการให้มีการระงับเหตุรำคาญตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยถูกต้องครบถ้วน ถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติ หน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนจากการที่ผู้ร้องสอด (นาง บ.) เลี้ยงสุกรไว้ บริเวณบ้านส่งกลิ่นเหม็นจากมูลสุกรและน้ำเสีย รบกวนการดำรงชีวิตและสุขภาพของผู้ฟ้องคดีและ ประชาชนในบริเวณใกล้เคียง ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดี (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล บ้านเสด็จ) เพื่อขอให้แก้ไขความเดือดร้อนดังกล่าว แต่จนถึงปัจจุบันความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดีก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้หมดสิ้นไป จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการระงับเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงปรากฏตามบันทึกการตรวจสอบของผู้เข้าร่วม ตรวจสอบเรื่องร้องเรียน ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ว่า วิธีการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีพร้อม คณะกำหนดให้ผู้ร้องสอดปฏิบัติเพื่อป้องกันระงับปัญหาที่เกิดขึ้นโดยกำหนดให้ผู้ร้องสอดขยาย โรงเรือนเลี้ยงสุกรเดิมห่างจากบ้านพักอีก ๒ คอก ให้ย้ายคอกสุกรคอกที่ ๑ และคอกที่ ๒ ไปยัง โรงเรือนที่สร้างใหม่ ปรับปรุงพื้นดินใต้โรงเรือนเป็นพื้นซีเมนต์ เก็บกวาดมูลสุกรและทำความสะอาด คอกสุกรทุกวัน รวมถึงให้ลดจำนวนสุกรที่เลี้ยงลงให้เหลือประมาณ ๔ ถึง ๕ ตัวต่อคอก และวิธีการ ที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีพร้อมคณะกำหนดให้ผู้ร้องสอดปฏิบัติเพิ่มเติมในการตรวจติดตามผล การแก้ไขปัญหาของผู้ร้องสอด เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๕ ที่ให้ผู้ร้องสอดนำกระเบื้องแผ่นเรียบหรือ สังกะสีมาติดตั้งไว้ใต้พื้นโรงเรือนเพื่อรองรับมูลสุกรหรือปัสสาวะหรือน้ำที่สุกรบริโภคให้ไหลลงสู่ บ่อเกรอะใต้สะดวงขึ้น ทำฝาปิดบ่อเกรอะเพื่อป้องกันกลิ่นเหม็นและแมลงวันตอมหรือให้ทำความสะอาด คอกสุกรและบริเวณสถานประกอบการให้สะอาดอยู่เสมอ ซึ่งผู้ร้องสอดก็ได้ปฏิบัติตามคำแนะนำ

ดังกล่าว และแม้จะปรากฏตามบันทึกผลการตรวจสอบของคณะกรรมการเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ระบุว่าไม่มีกลิ่นเหม็นของมูลสุกรที่จะไปส่งกลิ่นเหม็นราษฎรที่มีบ้านเรือนใกล้เคียง แต่เมื่อพิจารณาสภาพสุขลักษณะของโรงเรือนเลี้ยงสุกรของผู้ร้องสอดตามภาพถ่ายที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาล ปรากฏว่าภายหลังที่ได้ปรับปรุงตามวิธีการดังกล่าวแล้ว สภาพของโรงเรือนเลี้ยงสุกรมีสภาพพื้นโรงเรือนเป็นพื้นไม้ไผ่พื้นคอกรองด้วยสังกะสีรูปตัวยูมีมูลสุกรตกค้างสะสมอยู่ พื้นซีเมนต์ใต้โรงเรือนมีมูลสุกรและน้ำตักค้างอยู่บนพื้นร่องระบายน้ำสำหรับรองรับน้ำเสียหรือปัสสาวะของสุกรที่ไหลลงมาจากโรงเรือนมีน้ำตักค้าง โดยที่การเลี้ยงสุกรสุขลักษณะของโรงเรือนพื้นโรงเรือนควรทำด้วยวัสดุแข็งแรง พื้นผิวเรียบทำความสะอาดง่าย มีความลาดเอียงที่เหมาะสมให้น้ำหรือสิ่งปฏิกูลไหลลงระบายได้โดยสะดวก แต่จากสภาพของโรงเรือนเลี้ยงสุกรของผู้ร้องสอดพื้นคอกทำด้วยไม้ไผ่พื้นคอกรองด้วยสังกะสีรูปตัวยูทำความสะอาดยาก พื้นซีเมนต์ใต้โรงเรือนและร่องระบายน้ำมีน้ำตักค้างสะสมอยู่ แสดงว่ามีความลาดเอียงไม่เหมาะสมให้น้ำหรือสิ่งปฏิกูลไหลลงทางระบายน้ำได้โดยสะดวก นอกจากนี้ฝาปิดบ่อเกรอะใช้แผ่นไม้หลายแผ่นติดการปิดทับไว้ไม่สนิท การใช้แผ่นไม้ปิดทับไว้ในลักษณะดังกล่าวไม่สามารถป้องกันกลิ่นเหม็นจากสิ่งปฏิกูลไม่ให้ฟุ้งกระจายออกไปสู่ภายนอกได้ ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากสภาพสุขลักษณะของพื้นโรงเรือนและส่วนประกอบดังกล่าว ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีก็รับว่าปัญหากลิ่นเหม็นในตอนเช้ายังมีบ้างแต่จะหมดไปเมื่อผู้ร้องสอดทำความสะอาดแล้ว เชื่อได้ว่าวิธีการที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดให้ผู้ร้องสอดปฏิบัติสำหรับการป้องกันระงับเหตุรำคาญที่เกิดจากกลิ่นเหม็นของมูลสุกรที่ผู้ร้องสอดเลี้ยงไว้ นั้น เป็นวิธีการที่ไม่สามารถป้องกันระงับเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นให้หมดสิ้นไปได้ตลอดเวลา แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะอ้างว่าได้ดำเนินการระงับเหตุรำคาญแล้ว ก็เป็นการดำเนินการระงับเหตุรำคาญแต่เพียงบางส่วน จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการให้มีการระงับเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยถูกต้องครบถ้วน ถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในการระงับเหตุรำคาญที่เกิดจากการเลี้ยงสุกรของผู้ร้องสอดให้ถูกสุขลักษณะภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มิได้พิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๒๔/๒๕๕๙)

(๖) สำนักงานเขตก่อสร้างรั้วปิดกั้นทางสาธารณประโยชน์ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อผู้อำนวยการเขตซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลรักษาทางสาธารณประโยชน์มิได้ดำเนินการใดๆ เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ทางดังกล่าวได้ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๗ กรุงเทพมหานครได้ก่อสร้างอาคารสำนักงานเขตสวนหลวงในที่ดินบริเวณบึงบ้านม้า และได้ก่อสร้างรั้วคอนกรีตล้อมรอบบริเวณอาคารดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้อาศัยในบริเวณดังกล่าวไม่สามารถใช้ทางพิพาทเป็นทางออกสู่ถนนพัฒนาการได้ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือร้องเรียนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ว่าการปิดกั้นทางเข้าออกดังกล่าวนั้นเป็นการปิดกั้นชั่วคราวเพราะเกรงจะทำให้เกิดอันตรายจากการก่อสร้าง โดยเมื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานเขตแล้วเสร็จจะพิจารณาเปิดทางพิพาท

ให้ประชาชนใช้เป็นทางเข้าออกได้ต่อไปดังเดิม แต่เมื่อการก่อสร้างอาคารแล้วเสร็จใน พ.ศ. ๒๕๓๘ ผู้ถูกฟ้องคดีก็ยังไม่เปิดทางพิพาทให้ประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณดังกล่าวได้ใช้ตามที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เคยร้องขอ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพื่อขอให้แก้ไขปัญหา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งว่าไม่สามารถเปิดรั้วให้ได้เนื่องจากจะทำให้ยากต่อการควบคุมรักษาความปลอดภัยสถานที่และทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร แต่สำนักงานเขตสวนหลวงได้สร้างสะพานทางเดินริมคลองเพื่อให้ประชาชนสามารถเดินเข้าออกได้และได้อนุโลมให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จอดรถยนต์ในที่จอดรถยนต์ของสำนักงานเขตสวนหลวง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อรั้วเปิดทางพิพาทให้ประชาชนได้ใช้ตามปกติต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่า บึงบ้านม้าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ต่อมาบึงดังกล่าวจะมีสภาพต้นเนินและไม่ได้ใช้เป็นที่เก็บกักน้ำหรือปลูกหญ้าเลี้ยงสัตว์ต่อไปอีกแล้ว แต่ตราบใดที่ยังไม่มีการถอนสภาพการใช้ประโยชน์โดยตราเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ที่ดินบุญบ้านม้าก็ยังคงสภาพเป็นตลอดแนวรั้ว และโดยที่ทางภาระจำยอมที่ผู้ฟ้องคดีใช้เป็นทางออกไปเชื่อมกับทางพิพาทนั้นมีจุดเชื่อมต่ออยู่บริเวณเกือบกึ่งกลางของแนวรั้วของสำนักงานเขต การเปิดทางพิพาทจากถนนพัฒนาการมาจนถึงทางภาระจำยอมก็สามารถเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้ แต่โดยที่ปรากฏว่ายังมีประชาชนที่อาศัยอยู่ด้านทิศใต้ของบึงบ้านม้าอีกประมาณ ๒๐ หลังคาเรือน ถ้าเปิดทางพิพาทเป็นแนวยาวตลอดจากทิศเหนือซึ่งจดถนนพัฒนาการจนถึงทิศใต้ก็ย่อมเป็นประโยชน์แก่ประชาชนที่อาศัยในบริเวณด้านทิศใต้สามารถใช้ทางพิพาทเป็นทางออกสู่ถนนพัฒนาการได้ด้วย และสะดวกกว่าใช้สะพานทางเดิน เมื่อพิจารณาประโยชน์ของการเปิดทางพิพาทตลอดแนวทิศเหนือจดทิศใต้ดังกล่าว เปรียบเทียบกับภาระค่าใช้จ่ายของผู้ถูกฟ้องคดีแล้วถือว่าเหมาะสม และไม่เป็นการเสียหายเกินจำเป็นสำหรับผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวมซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีและกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๙ มาตรา ๘๙ (๖) ที่มีอำนาจหน้าที่จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกจึงพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้น ให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนรั้วที่ปิดกั้นทางพิพาทเพื่อให้ประชาชนได้ใช้เป็นทางสาธารณประโยชน์ตามปกติต่อไปภายในเวลาที่กำหนด (พิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๑/๒๕๔๗)

(๗) การก่อสร้างอาคารชิดเขตที่ดินแปลงข้างเคียงโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินแปลงดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๐ นาย ส. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารตึกแถวสองชั้นครึ่ง ๘ คูหาจำนวน ๑ หลังบนที่ดินโฉนดเลขที่ ๖๐๕๗ ของนาย ข. และบนที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) เลขที่ ๙๙ ของนาย ส. และได้รับอนุญาตก่อสร้างอาคารเมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐ นาย ส. ก่อสร้างอาคารพิพาทโดยมีทางเข้าด้านหน้าและประตูเปิดออกทางด้านหลังซึ่งด้านหลัง (ทิศใต้) ติดกับที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๔๗๒๖ ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งถือกรรมสิทธิ์ร่วมกับ นางสาว ส. อาคารพิพาทที่ก่อสร้างในที่ดินโฉนดเลขที่ ๖๐๕๗ ด้านทิศตะวันตก

ติดกับที่ดิน น.ส. ๓ เลขที่ ๑๘๒/๙๙ ของผู้ฟ้องคดี ผนังอาคารด้านข้างมีลักษณะเป็นผนังทึบและมีระยะห่างจากแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีประมาณ ๐.๓๐ เมตร และด้านหลังอาคารมีระยะห่างจากแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีและนางสาว ส. ประมาณ ๐.๖๐ เมตร ถึง ๑ เมตร ซึ่งนาย ส. อ้างว่า ในระหว่างการก่อสร้าง นางสาว ส. เจ้าของที่ดินข้างเคียงได้อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารชิดแนวเขตที่ดินและเข้ามาตรวจสอบการก่อสร้าง รวมทั้งเห็นว่า การก่อสร้างไม่ได้รูก้ำในเขตที่ดินของตน จึงให้นาย ส. ก่อสร้างอาคารพิพาทจนแล้วเสร็จ ส่วนอาคารด้านทิศตะวันตก นาย ส. อ้างว่า นาย ก. และ นาย ข. เจ้าของที่ดินเดิมได้ทำบันทึกยินยอมไว้ก่อนที่จะขายที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดี โดยยินยอมให้นาย ข. เจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๖๐๕๗ หรือผู้อื่นสร้างอาคารชิดแนวเขตที่ดินได้ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏตามรายงานการตรวจเรื่องที่ขออนุญาตก่อสร้างอาคารว่า ในขณะที่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารพิพาท นาย ส. ไม่ได้ยื่นหนังสือยินยอมให้ก่อสร้างอาคารชิดที่ดินของนาย ก. และนาย ข. มาพร้อมกับคำขออนุญาตก่อสร้างด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดีร้องเรียนว่าการก่อสร้างไม่ชอบด้วยกฎหมาย นายกเทศมนตรีตำบลแห่งหนึ่ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงตรวจสอบและพบว่าอาคารพิพาทก่อสร้างเป็นระยะด้านข้าง (ทิศตะวันตก) น้อยกว่า ๐.๕๐ เมตร และเว้นที่ว่างเป็นทางเดินด้านหลังอาคาร (ทิศใต้) กว้างน้อยกว่า ๒ เมตร ซึ่งไม่ตรงตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต และเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ นายกเทศมนตรีอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มีคำสั่งให้นาย ส. ระงับการก่อสร้างอาคารพิพาทจนกว่าจะได้แก้ไขให้ถูกต้องตามแบบที่ได้รับอนุญาต โดยในรายการแนบท้ายคำสั่งดังกล่าว นายกเทศมนตรีเสนอแนะแนวทางแก้ไขให้นาย ส. ทำหนังสือยินยอมเพื่อทำการก่อสร้างอาคารชิดเขตที่ดินร่วมกับเจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียงทั้งด้านข้าง (ทิศตะวันตก) และด้านหลัง (ทิศใต้) แต่คู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ ซึ่งก่อนที่จะมีการร้องเรียนหรือสั่งระงับการก่อสร้างอาคารพิพาทนั้น ได้มีการก่อสร้างในส่วนโครงสร้างของอาคารเสร็จเรียบร้อยแล้ว คงเหลือเพียงงานตกแต่งภายในและงานสี และจากหลักฐานที่ตรวจพบทราบว่าคู่กรณีมีคดียุติพิพาทกันเรื่องแนวเขตที่ดินซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลจังหวัดระยองซึ่งยังไม่ทราบผลคดี นายกเทศมนตรีจึงไม่อาจทราบแนวเขตที่ดินที่แน่นอนของคู่กรณีและไม่อาจจะตรวจสอบได้ว่ามีกรณีเว้นระยะถูกต้องหรือไม่ ถ้าหากทราบผลคดีแน่ชัดแล้วจะได้ดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมายต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่านายกเทศมนตรีมิได้จัดการให้เจ้าของอาคารพิพาทแก้ไขอาคารให้ถูกต้องตามกฎหมาย จึงฟ้องศาลปกครองขอให้นายกเทศมนตรีปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มูลเหตุที่เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งกฎหมายที่จะต้องนำมาใช้บังคับกับกรณีคือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๙ ประกอบกับกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๕๓๙ ข้อ ๕๖ โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การก่อสร้างอาคารพิพาทไม่ตรงตามแบบแปลนที่ขออนุญาตและการเว้นระยะห่างไม่เป็นไปตามที่กฎหมายข้างต้นกำหนดไว้ แม้จะปรากฏว่ามีหนังสือลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ลงชื่อนาย ก. และนาย ข. เจ้าของที่ดินข้างเคียงด้านทิศตะวันตกของที่ดินโฉนดเลขที่ ๖๐๕๗ ยินยอมให้นาย ข. หรือบุคคลอื่นใดที่ทำการก่อสร้างบ้าน ตึกแถว ในที่ดินดังกล่าว สามารถก่อสร้าง

บ้าน ตึกแถว โดยมีระยะห่างจากแนวเขตที่ดินของนาย ก. และนาย ข. น้อยกว่า ๐.๕ เมตรได้ แต่หนังสือดังกล่าวไม่ปรากฏข้อตกลงให้มีผลบังคับผูกพันผู้ที่ซื้อที่ดินในอนาคตหรือผูกพันผู้ฟ้องคดี แต่อย่างไร เมื่อ นาย ก. และนาย ข. ขายที่ดิน น.ส. ๓ เลขที่ ๑๘๒/๙๙ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๓๙ และนาย ส. ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารพิพาทเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ซึ่งนับตั้งแต่ที่ดินได้เปลี่ยนมาเป็นของผู้ฟ้องคดีแล้ว ไม่ปรากฏว่าได้มีการทำหนังสือให้ความยินยอมอีก แต่อย่างไร แม้หากจะพิจารณาว่ามีการทำหนังสือยินยอมโดยนาย ก. และนาย ข. จริง กรณีก็หาอาจให้มีผลผูกพันผู้รับโอนสิทธิในอนาคตด้วยไม่ ดังนั้น นับตั้งแต่ขณะที่นาย ส. ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคาร หนังสือยินยอมดังกล่าวจึงไม่มีผลบังคับได้ตามกฎหมาย กรณีต้องฟังว่าการก่อสร้างอาคารไม่มีหนังสือยินยอมให้ก่อสร้างอาคารขีดเขตที่ดินจากเจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียง และถือได้ว่าการก่อสร้างอาคารพิพาทดังกล่าวได้กระทำโดยฝ่าฝืนข้อ ๕๖ วรรคสอง ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๔๙๘) ที่กำหนดให้การก่อสร้างอาคารที่สร้างชิดกับที่ดินของผู้อื่นจะมีระยะห่างจากเขตที่ดินต่ำกว่า ๐.๕๐ เมตร ไม่ได้ นอกจากนี้ อาคารพิพาทก่อสร้างโดยมีที่ว่างเป็นทางเดินหลังอาคารกว้างประมาณ ๐.๖๐ เมตร ถึง ๑ เมตร จึงเป็นการก่อสร้างอาคารฝ่าฝืนข้อ ๒๑ วรรคสาม ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๔๙๘) ๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๑๒) และเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้เพราะกฎหมายกำหนดข้อห้ามไว้โดยไม่ได้กำหนดทางแก้ไขเป็นอย่างอื่น การแก้ไขจึงได้แก่การรื้อถอนอาคาร เพื่อให้ได้ระยะห่างตามกฎหมาย ซึ่งนายกเทศมนตรีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นชอบที่จะออกคำสั่งให้ระงับการกระทำดังกล่าวตามมาตรา ๔๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ และหรือออกคำสั่งห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าวตามมาตรา ๔๐ (๒) และออกคำสั่งให้มีการรื้อถอนอาคารตามมาตรา ๔๒ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งตามมาตรา ๔๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่นายกเทศมนตรีเพียงแต่มีคำสั่งให้นาย ส. ระงับการก่อสร้างอาคารพิพาท โดยยังไม่ได้พิจารณามีคำสั่งให้มีการรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งให้นาย ส. ระงับการก่อสร้างอาคารพิพาทดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่นายกเทศมนตรีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ส่วนที่นาย ส. อุทธรณ์ว่านาย ส. ได้รับความยินยอมด้วยวาจาจากนางสาว ส. ผู้ถือกรรมสิทธิ์รวมในที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๔๗๒๖ ให้ก่อสร้างอาคารด้านหลังขีดแนวเขตที่ดินดังกล่าวได้ และไม่มีความหมายบังคับว่าการยินยอมต้องทำเป็นหนังสือนั้น ศาลเห็นว่า บทบัญญัติตามข้อ ๒๑ วรรคสาม ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๔๙๘) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๑๒) ๓ ที่กำหนดให้ตึกแถวต้องมีที่ว่างเป็นทางเดินหลังอาคารเพื่อใช้ติดต่อถึงกันโดยกันเขตให้ปรากฏกว้างไม่น้อยกว่า ๒ เมตร นั้น กรณีนี้กฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีการตกลงยินยอมให้แตกต่างกันไปจากที่กฎหมายกำหนด ยังมีบทยกเว้นไว้เฉพาะกรณีแนวอาคารด้านหลังอยู่ติดต่อกับทางสาธารณะเท่านั้น สำหรับกรณีที่ นาย ส. อ้างว่า อาคารพิพาทสามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ โดยการสร้างผนังอาคารเป็นผนังทึบ และเมื่อสร้างเป็นผนังทึบแล้ว นาย ส. ก็สามารถสร้างอาคารด้านข้างชิดแนวเขตที่ดินของนางสาว ส. และผู้ฟ้องคดีโดยไม่ต้องเว้นระยะห่าง ๒ เมตรจากแนวเขตที่ดินนั้น ศาลเห็นว่า ตึกแถวจะต้องมีประตูหรือทางให้คนเข้าออกได้ทั้งด้านหน้าและด้านหลังเสมอ โดยไม่มีข้อยกเว้นใดๆ ตามข้อ ๒๑ วรรคหนึ่ง ของกฎกระทรวง

(พ.ศ. ๒๕๔๘) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๑๒)ฯ ส่วนการก่อสร้างให้เป็นผนังทึบ เป็นข้อยกเว้นกรณีการสร้างอาคารชิดเขตที่ดินด้านข้าง ในกรณีนี้เป็นส่วนของอาคารด้านหลัง นาย ส. จึงไม่อาจสร้างผนังด้านหลังของอาคารพิพาทให้เป็นผนังทึบได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๘๖/๒๕๕๐)

(๘) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ในการแก้ไขปรับปรุง ลักษณะอาคารสถานีรถไฟฟ้าลักษณะยานพาหนะที่ต้องมีอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรง แก่คนพิการตามกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตั้งแต่กำเนิด ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ขาทั้งสองข้างไม่มีความรู้สึกอันเกิดจากอุบัติเหตุไม่สามารถเคลื่อนไหวได้ และเป็นคนพิการได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่สถานีรถไฟฟ้าจำนวน ๑๘ สถานี ไม่มีการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสามในฐานะผู้พิการหรือทุพพลภาพผู้สูงอายุหรือคนพิการประเภทอื่น แต่อย่างใด และสถานีรถไฟฟ้าอีก ๕ สถานีมีการก่อสร้างทางขึ้น - ลง เป็นบันไดเลื่อนด้วยระบบไฟฟ้า และมีลิฟท์ในบางจุด แต่ไม่มีทางลาดในพื้นที่ต่างระดับ ไม่มีแผนผังหรือป้ายปิดประกาศทุกชนิดขนาดใหญ่และติดไฟให้คนสายตาเลือนรางเห็นชัดเจน ไม่มีป้ายบอกทางชัดเจนพร้อมด้วยข้อมูลตารางการเดินทางเป็นตัวอักษรเบรลล์และตัวพิมพ์ใหญ่ ไม่จัดทำเครื่องโทรสารสำหรับคนพิการทางการได้ยิน หรือสื่อความหมาย และไม่มีป้ายอักษรวิ้งให้ข้อมูลพร้อมประกาศโดยใช้เสียงทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม และคนพิการทั่วไปไม่ได้รับความสะดวก และต้องอาศัยการช่วยเหลือจากประชาชนโดยทั่วไป นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ดำเนินการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกดังกล่าว ให้ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่(กรุงเทพมหานคร ที่ ๑ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ ๒ ผู้อำนวยการสำนักงานโยธาที่ ๓ บริษัทระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ที่ ๔) ได้รับทราบและตกลงว่าจะร่วมกันสำรวจตรวจสอบและเก็บรายละเอียดแต่เพียงเฉย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่จัดทำลิฟท์ที่สถานีขนส่งทั้ง ๒๓ สถานี ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่จัดทำอุปกรณ์อำนวยความสะดวก ที่สถานีขนส่งทั้ง ๒๓ สถานี และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่จัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกบนรถไฟฟ้าคือให้จัดที่ว่างสำหรับเก้าอี้คนพิการให้มีความกว้างไม่น้อยกว่า ๑๒๐ เซนติเมตร และให้มีแรงสูงจากพื้นไม่น้อยกว่า ๘๐ เซนติเมตร บริเวณทางขึ้นลง และติดสัญลักษณ์คนพิการไว้ทั้งในและนอกตัวรถคันที่จัดไว้สำหรับคนพิการ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ทำสัญญาสัมปทานระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพฯเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๓๕ ก่อนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจะออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดลักษณะอาคาร สถานที่ ยานพาหนะหรือบริการสาธารณะอื่นที่ต้องมีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ และคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการออกระเบียบคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ ว่าด้วยมาตรฐานอุปกรณ์ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งไม่อาจใช้บังคับกับสัญญาสัมปทานดังกล่าวก็ตาม

แต่เมื่อพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ ไม่มีบทเฉพาะกาลกำหนดให้ไม่ใช้บังคับกับอาคาร สถานที่ยานพาหนะหรือบริการสาธารณะอื่นที่มีอยู่ก่อนที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ เมื่อกฎกระทรวงและระเบียบดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้วยังเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าของอาคารสถานีส่งมวลชนที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวโดยการแก้ไขปรับปรุงลักษณะอาคารสถานีส่งมวลชนที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวโดยการแก้ไข โดยตรงแก่คนพิการ ตามรายละเอียดของอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงและระเบียบดังกล่าว ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จัดให้มีทางขึ้น - ลง และมีลิฟท์ในบางจุดเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่คนพิการที่สถานีส่งแล้วจำนวน ๕ สถานีจากจำนวนสถานีส่งรวมจำนวนทั้งสิ้น ๒๓ สถานี อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้แสดงให้เห็นโดยชัดแจ้งว่า เหตุที่ไม่ได้จัดให้มีอุกรณ์เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่คนพิการที่สถานีส่งอีก ๑๘ สถานีและจัดให้มีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงอื่นๆ แก่คนพิการรวมทั้งสัญลักษณ์ที่แสดงให้เห็นว่ามีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการที่สถานีส่งและรกรางนั้น เกิดจากข้อจำกัดใดหรือมีปัญหาอุปสรรคใด แต่เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในคดีแล้วเห็นได้ว่า การจัดให้มีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการรวมทั้งสัญลักษณ์ที่แสดงให้เห็นว่ามีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการที่สถานีส่งและรกรางนั้น อยู่ในวิสัยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะดำเนินการได้ ดังนั้น เมื่อนับตั้งแต่วันที่กฎกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ.๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๒ และระเบียบคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการว่าด้วยมาตรฐานอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ พ.ศ. ๒๕๔๔ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๑๓ กันยายน ๑๕๕๐ เป็นระยะเวลากว่า ๖ ปี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงจัดให้มีทางขึ้น - ลงเป็นบันไดเลื่อนด้วยระบบไฟฟ้า และมีลิฟท์ในบางจุดที่สถานีส่งจำนวน ๕ สถานีจากสถานีส่งรวมจำนวนทั้งสิ้น ๒๓ สถานีจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องนั้นศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังนี้ ๑. จัดทำลิฟท์ที่สถานีส่งทั้ง ๒๓ สถานี ๒. จัดทำอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกที่สถานีส่งทั้ง ๒๓ สถานีและ ๓. จัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกบนรถไฟฟ้าคือให้จัดที่ว่างสำหรับเก้าอี้เข็นคนพิการให้มีความกว้างไม่น้อยกว่า ๑๒๐ เซนติเมตร และให้มีราวสูงจากพื้นไม่น้อยกว่า ๘๐ เซนติเมตร บริเวณทางขึ้นลงและติดสัญลักษณ์คนพิการไว้ทั้งในและนอกตัวรถคันที่จัดไว้สำหรับคนพิการตามกฎหมาย ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่มิคำพิพากษา กับให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามในประเด็นที่สาม โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาว่าให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ให้ความร่วมมือสนับสนุนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการจัดให้ในอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่

คนพิการรวมทั้งสัญลักษณ์ที่แสดงให้เห็นว่ามีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ ในฐานะผู้มีสิทธิครอบครองและใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จัดสร้างขึ้น รวมทั้งเป็นเจ้าของอุปกรณ์และเครื่องมือควบคุมตามสัญญาสัมปทานระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔ (ก) ข้อ ๖ และข้อ ๗ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ.๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ และระเบียบคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการว่าด้วยมาตรฐานอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ พ.ศ. ๒๕๔๔ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๕๐/๒๕๕๗)

เหตุเดือดร้อนรำคาญจากบ่อขยะ ผู้ถูกฟ้องคดีมีภาระหน้าที่ในการเก็บและกำจัดขยะ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านป่า ได้กำหนดให้ใช้ที่ดินขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านป่า เป็นที่ทิ้งขยะ การกำจัดขยะของผู้ถูกฟ้องคดี ใช้วิธีชุดบ่อแล้วกลบฝังเมื่อบ่อเต็ม ซึ่งในระหว่างที่บ่อขยะยังไม่เต็มนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการใดๆ ทำให้เกิดกลิ่นเหม็นและมีน้ำขังปะปนอยู่กับขยะ น่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค เป็นเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญกับผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา ๒๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ นอกจากนี้ การสร้างระบบป้องกันน้ำจากบ่อขยะไหลออกนอกบ่อยังไม่มีประสิทธิภาพที่ดีพอ ประกอบกับข้อเท็จจริงฟังต่อไปได้ว่า มีขยะกองอยู่ที่บ่อขยะพิพาทเกือบเต็มพื้นที่ ส่วนที่ยังไม่ได้ฝังกลบมีกลิ่นเหม็น บางแห่งมีน้ำขังปะปนอยู่กับขยะ และด้านเหนือของบ่อขยะมีน้ำจากบ่อขยะขังอยู่ตามแนวถนน อีกทั้งมีร่องรอยการเผาขยะของกลุ่มผู้เก็บเศษขยะจากกองขยะ การจัดการขยะขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านป่าไม่ถูกหลักสุขาภิบาลอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งเห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีปล่อยปละละเลยให้มีสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในที่ดินของตน ไม่กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวมทั้งไม่คุ้มครองดูแลบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและบำรุงรักษาทางระบายน้ำภายในเขตรับผิดชอบของตนตามมาตรา ๖๗ (๒) และ (๗) และมาตรา ๖๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ประกอบมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๓๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีต้องดำเนินการกับบ่อขยะในเรื่องการกำจัดหรือลดกลิ่นและกำจัดแมลงหรือสัตว์ และต้องหาวิธีการป้องกันการฟุ้งกระจายของขยะและหาวิธีที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นในการป้องกันน้ำจากบ่อขยะไหลไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีหรือไหลลงแหล่งน้ำสาธารณะ รวมทั้งการป้องกันการรื้อค้นและเผาขยะโดยไม่ถูกวิธีของบุคคลตามมาตรา ๒๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุขฯ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทกฎหมายดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๕๘/๒๕๕๑) พิพากษายืน

เหตุเดือดร้อนรำคาญจากโรงฆ่าสัตว์

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๖ บัญญัติไว้ว่า ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจทางผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือในสถานที่เอกชนโดนทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดทั้งการดูแลปรับปรุงบำรุงรักษาบรรดาถนน ทางบก ทางน้ำรางระบาย

น้ำ คูคลอง และสถานที่ต่างๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับกำจัดและควบคุมเหตุรำคาญต่างๆ ได้ประกอบกับมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้คุ้มครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญ ภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นว่าสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้นหรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีภาระหน้าที่ต้องสั่งระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญของประชาชนในท้องถิ่นตามบทกฎหมาย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าการประกอบกิจการฆ่าสัตว์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ (ซึ่งเข้าลักษณะเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข) แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีบ้านอยู่อาศัยในละแวกเดียวกันกับโรงฆ่าสัตว์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังคงดำเนินการออกใบอนุญาตฆ่าสัตว์ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องมีหนังสือลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๐ แจ้งผู้ประกอบการฆ่าสัตว์ในท้องที่ทุกรายรวมทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยระงับการออกใบอนุญาตฆ่าสุกรและยกเลิกใบอนุญาตฆ่าสุกรที่ออกให้ตั้งแต่วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังมีภาระหน้าที่ในการตรวจสอบและดำเนินการแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข โดยไม่จำเป็นต้องมีบุคคลใดร้องเรียนกล่าวหาซึ่งการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าว ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับกันว่ายังคงมีการดำเนินการฆ่าสัตว์อยู่จริงและผู้ฟ้องคดีได้แจ้งต่อศาลว่าความเดือดร้อนรำคาญที่ผู้ฟ้องคดีได้รับยังคงได้รับผลกระทบอยู่ในปัจจุบัน กรณีจึงฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประกอบกิจการฆ่าสัตว์โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายการดำเนินการดังกล่าวก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข จึงต้องมีภาระหน้าที่ในการป้องกันและระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญตลอดเวลา เมื่อเหตุเดือดร้อนรำคาญยังไม่ถูกระงับ กรณีเช่นนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรหรือกำหนดมาตรการใดๆ เพื่อระงับเหตุรำคาญนั้นหรืออาจจะเข้าระงับเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะอ้างว่าได้ดำเนินการแล้วก็เป็นดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เพียงบางส่วน จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ดำเนินการให้มีการระงับเหตุรำคาญตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องครบถ้วน จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขดำที่ อ. ๕๔/๒๕๕๑)

๓.๓ คำพิพากษาเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบอันเกิดจากการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครอง

(๑). กรณีที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งมอบหมายภารกิจใดๆ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดถือปฏิบัติและคำสั่งดังกล่าวไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติในเรื่องนั้นๆ ไว้เป็นพิเศษโดยเฉพาะเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องปฏิบัติตามคำสั่งได้ปฏิบัติหน้าที่โดยใช้ความระมัดระวังตั้งเช่นวิญญูชนจะพึงปฏิบัติ

ในเรื่องนั้นๆ แล้วหากเกิดความเสียหายอย่างไรๆ ขึ้นย่อมไม่อาจถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

เมื่อปรากฏว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีอยู่เวรฯภายหลังจากที่ได้ปฏิบัติงานตามปกติแล้วต่อเนื่องไปจนถึงวันรุ่งขึ้นโดยต้องปฏิบัติงานปกติในวันดังกล่าวต่อไป อีกนั้นเป็นคำสั่งที่มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติหน้าที่ทั้งในเวลาทำงานปกติและนอกเวลาทำงานปกติรวมกันถึงสองวันกับหนึ่งคืนติดต่อกัน ดังนั้นโดยสภาพของการทำงานจึงต้องยอมให้ผู้ฟ้องคดีได้นอนพักผ่อนระหว่างอยู่เวรในตอนกลางคืนและเมื่อปรากฏ ด้วยว่าเงินค่าตอบแทนการอยู่เวรที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเป็นเงินค่าตอบแทนที่นอกเหนือไปจากการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติไม่ใช่เงินค่าจ้างเผ่ายาม ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีตำแหน่งเป็นนักการภารโรงจึงไม่ต้องรับผิดชอบต่องานรักษาความปลอดภัยผู้มีอาชีพเผ่ายามโดยเฉพาะ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังดูแลเครื่องใช้และสถานที่ตามสมควร อันพึงปฏิบัติแล้วโดยได้ตรวจสอบความเรียบร้อยในการปิดล็อคประตูหน้าต่างของห้องเก็บทรัพย์สินที่สูญหายก่อนที่จะเข้านอนพักผ่อนและไม่พบสิ่งผิดปกติแต่ประการใด การที่ผู้ฟ้องคดีไปพักผ่อนเผ่ายามเหตุอยู่ในอาคารอื่นซึ่งไม่ใช่อาคารที่ทรัพย์สินสูญหาย จึงเป็นการอยู่ปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการละทิ้งหน้าที่ในการดูแลทรัพย์สิน อีกทั้งไม่ปรากฏว่ามีเหตุการณ์หรือสิ่งผิดปกติที่ผู้ฟ้องคดี รู้หรือควรรู้แล้วไม่ป้องกันแก้ไข จึงยังฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้ทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีสูญหาย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ราคาทรัพย์สินที่สูญหายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย (ค่าพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๙/๒๕๔๙)

(๒). หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด และถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องดูแลผลประโยชน์ของประชาชน ที่มาขอรับบริการด้วยความละเอียดรอบคอบ หากเกิดความเสียหายใดๆ ขึ้นกับผู้รับบริการอันเนื่องมาจากการไม่ดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำละเมิด

ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ นั้น พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสอบสวนคู่กรณีในเรื่องสิทธิและความสามารถของบุคคลตลอดถึงความสมบูรณ์แห่งนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก่อนทำการจดทะเบียนฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าก่อนดำเนินการจดทะเบียนเกี่ยวกับห้องชุด เจ้าพนักงานที่ดินไม่ได้ดำเนินการสอบสวนคู่กรณีด้วยตัวเอง และไม่ได้อำนาจสอบสวนค้นฉบับ บัตรประจำตัวของคู่กรณีที่มาขอจดทะเบียนว่าเป็นบุคคลเดียวกับผู้ที่ลงลายมือชื่อในเอกสารประกอบการจดทะเบียนหรือไม่เพียงแต่ตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่ยื่นประกอบคำขอจดทะเบียนเท่านั้น เมื่อเห็นว่าครบถ้วนถูกต้องจึงดำเนินการจดทะเบียนลงชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ซื้อและผู้จำนองห้องชุด การกระทำของเจ้าพนักงานที่ดินดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ซึ่งเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ศาลพิพากษาให้กรมที่ดินในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี (ค่าพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๐/๒๕๔๙)

(๓).หน่วยงานทางปกครองย่อมผูกพันที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบซึ่งตนเองกำหนดขึ้น การที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกำหนดระยะเวลาที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดไว้เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องย่อมเป็นการกระทำละเมิดหน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เกิดขึ้น

หนังสือกรมอัยการที่ มท ๑๒๐๓/ว.๑ ลงวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๓๐ เรื่องการดำเนินคดีและแจ้งผลเกี่ยวกับทรัพย์สินของกลางที่กำหนดว่าการแจ้งผลกรณีเศษคดีชั้นอัยการ เมื่อมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาทุกคนหรือสั่งฟ้องผู้ต้องหาบางคนและมีความเห็นไม่ขอริบทรัพย์สินของกลางใด เนื่องจากของกลางนั้นรับไม่ได้ตามกฎหมายหรือไม่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานในคดีได้และไม่จำเป็นที่จะต้องยึดของกลางนั้นไว้วินิจฉัยในคดีอีก ให้แจ้งผลเกี่ยวกับทรัพย์สินของกลางภายใน ๗ วันหลังจากที่มีความเห็นดังกล่าวโดยไม่ต้องรอจนกว่าคดีถึงที่สุด แม้จะมีใช้กฎหมาย แต่เมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นผู้กำหนดระเบียบดังกล่าวขึ้นใช้บังคับสำนักงานอัยการสูงสุดย่อมต้องผูกพันตามระเบียบที่ตนเองเป็นผู้กำหนดจะกล่าวอ้างเพื่อไม่ให้ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกที่ได้รับผลกระทบจากการไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวย่อมเป็นการไม่ชอบประกอบกับข้อบังคับการเก็บของกลางกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๔๘๐ กำหนดให้พนักงานอัยการมีหน้าที่แจ้งผลเกี่ยวกับของกลางให้พนักงานสอบสวนทราบ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าพนักงานอัยการมีหนังสือแจ้งคืนของกลางไปยังพนักงานสอบสวนภายหลังจากความเห็นควรคืนของกลางเป็นเวลาถึงหกเดือนเศษ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีศาลพิพากษาให้สำนักงานอัยการสูงสุดชดเชยค่าเสียหาย แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๑/๒๕๔๙)

(๔).การดำเนินการของในอำเภอในฐานะผู้ได้รับมอบหมายจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งเป็นเจ้าของโครงการที่ได้รับการอนุมัติงบประมาณจากสำนักงานงบประมาณ ในการกำหนดจุดก่อสร้างและเลือกรูปแบบในการดำเนินการซ่อมแซมสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัยที่กระทำโดยปราศจากความรอบคอบและความระมัดระวังอย่างเพียงพอ เป็นเหตุให้น้ำท่วมขังที่นาของผู้ฟ้องคดีถือเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจึงต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายต่อผู้ฟ้องคดี

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่นาฟ้องว่า จังหวัดมหาสารคาม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีหนังสือแจ้งให้นายอำเภอวาปีปทุมดำเนินการซ่อมแซมสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัยจำนวน ๑๓ โครงการ ซึ่งมีโครงการซ่อมแซมถนนโดยก่อสร้างท่อเหลี่ยมคอนกรีตเสริมเหล็กชนิด ๓ ช่องทางถนนสายบ้านโพธิ์ หมู่ที่ ๑๐ ถึงบ้านหนองแสง ตำบลหนองแสง ตำบลวาปีปทุม รวมอยู่ด้วย จากนั้นนายอำเภอวาปีปทุม ได้ทำสัญญาว่าจ้างให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ค. ก่อสร้างโครงการดังกล่าวโดยที่จุดก่อสร้างมีลักษณะเป็นท่อเหลี่ยมคอนกรีตเสริมเหล็ก เพื่อระบายน้ำอยู่บริเวณที่นาของผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ก่อนหน้านั้นทางราชการได้วางท่อระบายน้ำสองจุด จุดแรกในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ และจุดที่สองประมาณปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งจุดที่สองห่างจากจุดแรกระยะ ๑๕ เมตรถึง ๒๐ เมตรในระยะใกล้เคียงกันบนเส้นทางสายดังกล่าว และในฤดูฝนน้ำจะไหลจากทางทิศเหนือของที่นาผ่านท่อระบายน้ำทั้งสามจุดระบายสู่ที่นาของผู้ฟ้องคดีทำให้น้ำท่วมขังที่นาและต้นข้าวในนาได้รับ

ความเสียหาย จึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ปิดปากท่อระบายน้ำทั้งสามจุด หากดำเนินการไม่ได้ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเจ้าของงบประมาณโครงการที่ได้รับอนุมัติจากสำนักงบประมาณ ซึ่งอนุมัติให้ตามคำขอรับงบประมาณจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ.๒๕๔๕ ดังนั้น การก่อสร้างท่อเหลี่ยมคอนกรีตเสริมเหล็กของนายอำเภอวาปีปทุม จึงเป็นการดำเนินการในฐานะผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งกรมการปกครองโดยนายอำเภอวาปีปทุมผู้ได้รับมอบอำนาจในการจัดจ้างก่อสร้างจึงอยู่ในฐานะผู้แทนหรือผู้มีอำนาจกระทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ด้วย และเมื่อการก่อสร้างดังกล่าวเป็นเหตุให้น้ำท่วมขังที่นาของผู้ฟ้องคดีเพราะในอำเภอวาปีปทุมใช้ดุลพินิจกำหนดจุดก่อสร้างและเลือกรูปแบบโครงการโดยปราศจากความรอบคอบและความระมัดระวังอย่างเพียงพออันเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจต่อผู้ฟ้องคดีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายต่อผู้ฟ้องคดี สำหรับค่าเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องรับผิดชอบนั้นเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่แสดงมูลค่าความเสียหายอันอาจคำนวณได้เป็นจำนวนเงินโดยผู้ฟ้องคดีเพียงเรียกร้องค่าเสียหายโดยประมาณเองไม่มีหลักฐานมายืนยันให้ฟังได้แน่นอนว่า ผู้ฟ้องคดีจะได้รับประโยชน์จากการทำนาในที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพียงใดหากน้ำไม่ท่วมขังที่นาของผู้ฟ้องคดี เพื่อความเหมาะสมแก่พฤติการณ์แห่งคดี เมื่อที่ดินแปลงดังกล่าวเสื่อมประโยชน์ หรือเสื่อมค่าเฉพาะฤดูกาลน้ำหลากเท่านั้น ไม่ถือว่าเป็นการขาดประโยชน์โดยสิ้นเชิงและเป็นการขาดประโยชน์เฉพาะการทำนา ผู้ฟ้องคดีอาจใช้ประโยชน์ในทางอื่นได้ตามสภาพและกรรมสิทธิ์ยังคงเป็นของผู้ฟ้องคดีจึงเห็นควรกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี โดยถือเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนกรณีการวางสายส่งเสาไฟฟ้าแรงสูงของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยพาดผ่านเข้าไปในที่ดินตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ว่ากรณีที่ดินถูกรอนสิทธิมีการใช้ประโยชน์พื้นที่นา หากไม่ปรากฏว่าจะใช้ประโยชน์เป็นประการอื่นด้วยปกติ จะกำหนดค่าตัวแทนในอัตราร้อยละห้าสิบของราคาประเมินค่าทดแทนความเสียหาย กรณีที่นาของผู้ฟ้องคดีจึงคำนวณได้เป็นเงิน ๑๑๑,๐๗๕ บาท พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชำระค่าสินไหมทดแทนความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๑๑๑,๐๗๕ บาท ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๖/๒๕๕๓)

(๕). กรณีกรมชลประทานขุดลอกลำน้ำลำพะเนียงและก่อสร้างถนนเลียบลำน้ำรูก้ำเข้าไปในที่ดินของประชาชน

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๖ เห็นชอบแผนงานและโครงการพัฒนาลุ่มน้ำลำพะเนียง จังหวัดหนองบัวลำภู ระยะเร่งด่วนและได้มอบหมายให้กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการดังกล่าว ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างบริษัทเอกชนเป็นผู้ดำเนินการขุดลอกและพัฒนาลำน้ำลำพะเนียงตามโครงการขุดลอกและพัฒนาลำน้ำลำพะเนียง ช่วง ๒/๒ (ต่อเนื่อง) ณ บ้านหนองหว้าใหญ่ ตำบลหนองบัว ถึงบ้านหนองปลาขาว ตำบลหนองสวรรค์

อำเภอเมืองหนองบัวลำภูจังหวัดหนองบัวลำภู โดยในการดำเนินการขุดลอกและพัฒนาลำน้ำลำพะเนียง ผู้รับจ้างได้ขุดลอกและขยายความกว้างของลำน้ำลำพะเนียงและก่อสร้างคันดินเป็นถนนเลียบตลอด แนวสองฝั่งลำน้ำรูกกล้าเข้าไปในที่ดินมีโฉนดของผู้ฟ้องคดีโดยขุดลอกลำน้ำรูกกล้าเป็นเนื้อที่ ๑ งาน ๓๖ ตารางวา และก่อสร้างถนนคันดินเรียบริมฝั่งลำน้ำรูกกล้าเป็นเนื้อที่ ๑ งาน ๖๔ ตารางวา รวมเป็น เนื้อที่ทั้งสิ้น ๓ งาน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการขุดลอกและก่อสร้างถนนคันดิน เลียบริมฝั่งลำน้ำลำพะเนียงรูกกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เนื่องจากไม่สามารถทำนาได้ ไม่มีที่ดินทำกินและไม่มีรายได้จากที่เคยประกอบอาชีพ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า ก่อนดำเนินโครงการพัฒนาลำน้ำลำพะเนียง ผู้ถูกฟ้องคดีได้จากประชุมผู้นำหมู่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้องเพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์และผลกระทบจากการขุดลำน้ำลำพะเนียงแล้ว แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้เข้าร่วมประชุมแต่ผู้ฟ้องคดีก็น่าจะต้องทราบว่าการขุดลอกลำน้ำลำพะเนียง จะขุดขยายออกไปอีกข้างละ ๓๕ เมตรจากแนวศูนย์กลางของลำน้ำ รวมทั้งการก่อสร้างถนนกว้าง ๖ เมตร รอบลำน้ำและทางราชการไม่มีค่าชดเชยให้ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อในหนังสือ ยินยอม ฉบับลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ โดยมีข้อความระบุว่ายินยอมให้ทางราชการรื้อถอน ตัดโค่น หรือใช้ที่ดินว่างเปล่าเป็นที่ตั้งดิน เพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำซึ่งอยู่ติดกับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดี ถือครองอยู่และไม่ขอเรียกร้องเพื่อขอรับค่าชดเชยใดๆ อันเป็นผลมาจากการพัฒนาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดี จึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้พิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าที่ดินที่เสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามโครงการขุดลอกและพัฒนา ลำน้ำลำพะเนียงด้วยการขุดลอกลำน้ำลำพะเนียงและก่อสร้างถนนเลียบลำน้ำรูกกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยไม่ได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือได้มีการตกลงซื้อขายที่ดินของผู้ฟ้องคดีหรือมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย ที่จะขุดลอกเอาที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยวิธีอื่นๆ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นการจงใจทำต่อผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สิน ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของ รัฐจึงต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีในผลแห่งการกระทำละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติ หน้าที่ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ. ศ. ๒๕๓๙ สำหรับหนังสือที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าผู้ฟ้องคดีจึงยอมให้บุกรุกและทำการขุดลอกลำน้ำลำพะเนียงรูกกล้า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีนั้นเห็นว่าหนังสือดังกล่าวมีความหมายแต่เพียงว่า ผู้ฟ้องคดีจึงยอมให้ทางราชการ ดำเนินการขุดลอกและพัฒนาการลำน้ำลำพะเนียง โดยสามารถรื้อถอนตัดโค่นต้นไม้หรือใช้ที่ดินว่างเปล่า ของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ตั้งดินเพื่อการพัฒนาลำน้ำลำพะเนียงได้เท่านั้น ไม่มีข้อความตอนใดที่แสดงว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีขุดลอกลำน้ำลำพะเนียงรูกกล้าที่ดินหรือยกที่ดินให้แก่ทางราชการ แต่ประการใด อีกทั้งไม่มีหลักฐานหรือพฤติการณ์อื่นใดที่แสดงว่า ผู้ฟ้องคดีจึงยอมยกที่ดินให้แก่ ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อใช้ในการขยายลำน้ำลำพะเนียงหรือทำถนนสาธารณะ เรียบลำน้ำลำพะเนียงและแนว ผู้ฟ้องคดียินยอมที่จะไม่ขอเรียกร้องค่าชดเชยใดๆ อันเป็นผลมาจากการพัฒนาลำน้ำลำพะเนียง แต่ก็เป็นเพียงการแสดงเจตนาว่าผู้ฟ้องคดีจะไม่เรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีในการเข้ารื้อถอน ตัดโค่นต้นไม้รวมถึงการตั้งดินในที่ดินของผู้ฟ้องคดีเท่านั้นหรืออีกนัยหนึ่งก็เป็นการแสดงเจตนา

สละสิทธิไม่ขอรับค่าชดเชยที่เกิดจากทางราชการดำเนินการรื้อถอน ตัดโค่นต้นไม้ หรือนำดินมาทิ้ง ในที่ดินว่างเปล่าของผู้ฟ้องคดีอันเป็นผลมาจากการพัฒนาลำน้ำลำพะเนียงเท่านั้นไม่ได้มีความหมายว่า ผู้ฟ้องคดีแสดงเจตนาสละสิทธิไม่ขอเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเกิดจากที่ ผู้ถูกฟ้องคดีขุดลอกลำน้ำ และทำถนนลูกรังที่ดินของผู้ฟ้องคดีแต่ประการใดไม่ ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดี ได้ประโยชน์จากการพัฒนาลำน้ำลำพะเนียง ก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่จะบุกรุกยึดถือหรือ ครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายเพื่อเป็นการชดเชยที่ดินที่เสียไป ในการพัฒนาลำน้ำลำพะเนียงดังกล่าวได้ นอกจากนี้การที่ผู้ถูกฟ้องคดีคาดว่าน่าประชุมชี้แจง และสถานที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบจากการขุดลอกลำน้ำลำพะเนียง และผู้ฟ้องคดีได้รับทราบว่าจะมีการขุดลอกลำน้ำลำพะเนียงรูก้ำที่นาของผู้ฟ้องคดีแล้วนั้น เป็นเพียงการกล่าวอ้างขึ้นมลาย่อยๆ โดยไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่แสดงว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบและยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีขุดลอกลำน้ำ ลำพะเนียงและก่อสร้างถนนเลียบลำน้ำรูก้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใดพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดี ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี สำหรับที่ดินที่สูญเสียไปจำนวน ๓ งาน (๓๐๐ ตารางวา) ในราคาตารางวาละ ๗๕ บาทตามมาตราประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๒,๕๐๐ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๖/๒๕๕๓)

(๖). เจ้าหน้าที่กระทำความผิดจากการละเลยต่อหน้าที่ไม่ดูแลต้นไม้ริมถนนทางหลวง เป็นเหตุให้หักโค่นล้มลงจนเป็นอันตรายแก่ผู้ใช้ทาง

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒ เวลาประมาณ ๒๓ นาฬิกาขณะที่ นาย ย. ซึ่งเป็นสามี ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และเป็นบิดาของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ได้ขับขี่ รถจักรยานยนต์ไปตามถนนทางหลวงแผ่นดิน เมื่อมาถึงที่เกิดเหตุ ต้นมะขามเทศซึ่งขึ้นอยู่บริเวณ ไหล่ถนนได้ล้มทับจักรยานยนต์คันที่นาย ย. ขับขี่มาจนเป็นเหตุให้นาย ย. ถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดี (กรมทางหลวง) มีหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลบำรุงรักษาถนนและต้นไม้ รวมทั้ง ตัดแต่งต้นหรือทำลายโดยสิ่งอื่นใดที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้ใช้ถนนสัญจรไปมาในเขตทางหลวง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ตัดแต่งหรือโค่นต้นมะขามเทศซึ่งมีลำต้นขนาดใหญ่และมีลำต้นโน้มเอียงเข้าหาถนน จนเป็นเหตุให้ต้นมะขามเทศโค่นลงทับนาย ย. จนถึงแก่ความตายผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่และความรับผิดชอบ ในการดูแล และบำรุงรักษาถนนทางหลวงซึ่งเป็นเส้นทางที่เกิดเหตุในคดีนี้ตามข้อ ๒ ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมทางหลวงกระทรวงพ.ศ. ๒๕๕๒ หน้าที่ดังกล่าวย่อมหมายความรวมถึงการดูแลต้นไม้ซึ่งอยู่ใน คำนियามของคำว่าพืช พันธุ์ไม้ อันถือเป็นทางหลวงตามคำนियามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติ ทางหลวง พ. ๒๕๓๕ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจะมีหน้าที่บำรุงรักษา ตัดแต่ง ค้ำจุนต้นไม้ที่อยู่ในเขตทาง ให้อยู่ในสภาพแข็งแรง ไม่ก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้ใช้ทางหน้าที่ดังกล่าวย่อมรวมถึงการตัด โค่นต้นไม้ ที่ไม่แข็งแรงและอาจล้มลงเป็นอันตรายต่อผู้ใช้ทางด้วยซึ่งโดยหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว การที่ต้นไม้ที่อยู่ในเขตทางล้มลงจนเป็นอันตรายแก่ผู้ใช้ทาง หากมิใช่เกิดจากภัยธรรมชาติที่ผิดปกติ และเหนือความคาดหมายแล้ว ก็ต้องถือว่าเหตุดังกล่าวอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดี

ทั้งสิ้น โดยเฉพาะเหตุในคดีนี้พิจารณาเห็นได้อย่างชัดเจนว่าต้นมะขามเทศมีสภาพเอียงเข้าหาถนนเป็นจำนวนมาก โคนต้นมีสภาพผุ ลำต้นไม่ได้ตั้งตรง ซึ่งการที่ต้นไม้ขนาดใหญ่ มีลำต้นที่เอียงดังกล่าวย่อมต้องใช้เวลานานพอสมควร หากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีหมั้นตรวจตราใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่หน้าที่และวิสัยและพฤติการณ์แล้ว ย่อมจะต้องพบความผิดปกติของต้นมะขามเทศดังกล่าว และเมื่อได้พิจารณาจากหนังสือสถานีอุตุนิยมวิทยาอุดรธานีลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๓ ซึ่งรายงานไว้ในพื้นที่ดังกล่าวไม่มีเครื่องมือตรวจวัดสภาพอากาศของกรมอุตุนิยมวิทยาติดตั้งเอาไว้คงมีเฉพาะเครื่องวัดฝนที่ติดตั้งไว้บริเวณที่ว่าการอำเภอต่างๆ ของจังหวัดอุดรธานี และจากการตรวจสอบข้อมูลส่วนในวันที่ ๒ และ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ไม่มีฝนตกที่อำเภอศรีธาตุ ประกอบกับบันทึกถ้อยคำพยานชั้นดินเผชิญสืบต่างให้การในทำนองเดียวกันว่า ต้นมะขามเทศมีลักษณะเอียงประมาณ ๔๕ องศา มีกิ่งไม้คลุมถนนและมีรังวงนกเฉี่ยวกิ่งไม้เป็นประจำและในวันที่เกิดเหตุอาการปกติไม่มีลมหรือฝนตก จึงฟังได้ว่าต้นมะขามเทศไม่ได้ล้มลงเพราะลมพัด การที่ต้นมะขามที่ล้มลงบนทางและทำให้นาย ย. ถึงแก่ความตาย จึงเกิดจากสภาพของต้นไม้ที่เอนเอียงจนไม่สามารถตั้งอยู่ได้มันไม่ใช่เหตุที่ไม่อาจป้องกันได้แม้จะได้จัดการระมัดระวังตามสมควร อันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้นอันเป็นเหตุสุดวิสัยตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เป็นความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ละเลยต่อหน้าที่ไม่ออกตรวจตราดูแลต้นไม้และโคนล้มต้นไม้เพื่อไม่ให้เกิดอันตรายแก่ผู้ใช้ทาง ซึ่งหากมีการตรวจตราแล้วย่อมจะพบว่าแม้กิ่งและใบของต้นมะขามเทศจะยังสดอยู่แต่เมื่อต้นมีสภาพเอนเอียงจนน่าจะเกิดอันตรายย่อมต้องตัดกิ่งหรือขออนุญาตหั่นออกแต่ไม่มีการดำเนินการอันเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายทำให้ผู้ตายได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิต อันเป็นการละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๔ ซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมของผู้ตายตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๐/๒๕๕๙)

(๗). นาย โคอิหรือค้ออี กับพวกรวม ๖ คน ยื่นฟ้องกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กับพวกรวม ๒ คน ขอให้ชดใช้ค่าเสียหายจากกรณีพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รื้อถอนเผาทำลายสิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีทั้งหกที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการใช้อำนาจตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ของพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการรื้อถอนเผาทำลายสิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีทั้ง ๖ แม้จะเป็นมาตรการหรือวิธีการที่มีผลทำให้การป้องกันและปราบปรามการบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ ตลอดจนการอื่นที่เป็นความผิดต่อกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติบรรลุผลตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ให้อำนาจดุลพินิจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ในอันที่จะเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างใดก็ได้ตามอำเภอใจหรือโดยพลการโดยเฉพาะการรื้อถอนเผาทำลายทรัพย์สินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้อยู่อาศัย ย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิอื่นใดของผู้ฟ้องคดีหกอย่างรุนแรง และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกเกินสมควรเมื่อเปรียบเทียบกับ

การรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ กรณีเช่นนี้พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยิ่งสมควรต้องออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกจัดการจัดสิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สินของตนเสียก่อนและมีผู้ฟ้องคดีทั้งหกจะมีได้ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวก็ยังไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองดำเนินการหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นเข้าทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างได้ในทันที ยังต้องแจ้งคำเตือนเป็นหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกกระทำการตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนด ตามสมควร ระบุค่าใช้จ่ายหรือจำนวนค่าปรับทางปกครอง ระยะเวลาดำเนินการและเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการโดยแจ้งเตือนก่อนเริ่มดำเนินการภายในระยะเวลาอันสมควร พร้อมทั้งปิดประกาศคำสั่งแจ้งเตือนก่อนเริ่มดำเนินการภายในระยะเวลาอันสมควร จัดทำบันทึกการปิดประกาศไว้เป็นหลักฐาน และภายหลังจากการดำเนินการแล้ว ก็ต้องจัดทำบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการ บัญชีทรัพย์สินที่ทำลายหรือรื้อถอนหรือทรัพย์สินอื่นๆ ที่ได้เก็บรักษาไว้ในความครอบครองของเจ้าหน้าที่ แผนที่สังเขปบริเวณที่ดำเนินการพร้อมภาพถ่ายแล้วนำเรื่องราวทั้งหมดพร้อมพยานหลักฐาน ไปแจ้งความลงบันทึกประจำวันไว้เป็นหลักฐาน ณ สถานีตำรวจภูธรแห่งท้องที่ในทันที ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดไว้ในคู่มือปฏิบัติ งานป้องกันและปราบปรามการบุกรุก ทำลายทรัพย์สินป่าไม้ เมื่อไม่ปรากฏว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกหรือถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างและขนย้ายทรัพย์สินของตนออกไปให้พ้นจากอุทยานแห่งชาติและแจ้งคำเตือนเป็นหนังสือก่อนเข้าดำเนินการรื้อถอนทำลายสิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีทั้งหก บริเวณพื้นที่บ้านบางกลอยบนและบ้านใจแผ่นดิน ซึ่งถือเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง (ปกากะญอ) ในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน จึงเป็นการกระทำโดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายที่จะเกิดจากการกระทำดังกล่าว และเป็นการใช้อำนาจเกินความจำเป็น ไม่สมควรแก่เหตุ รวมถึงไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ตลอดจนไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่องแนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง ในส่วนของการจัดการทรัพยากรที่ให้อุตสาหกรรมการจับกุมและให้ความคุ้มครองกับชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงที่เป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่อยู่ในพื้นที่ข้อพิพาทเรื่องที่ทำกินในพื้นที่ดั้งเดิม ดังนั้น การกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกอันเป็นการกระทำละเมิด ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

สำหรับการกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหก นั้น เห็นว่า โดยใช้สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลย่อมมีสิทธิในการดำรงชีวิตและสิทธิในทรัพย์สินไม่มีบุคคลใดที่จะสามารถมีชีวิตอยู่ได้หากปราศจากเครื่องอาศัยยังชีพ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค อันเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีพ อีกทั้งบุคคลไม่อาจถูกจำกัดแค่การมีชีวิตอยู่เพียงสิ่งมีชีวิตอย่างหนึ่งๆ เท่านั้น แต่ต้องดำรงชีวิตอยู่ ได้อย่างปกติสุขและมีศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ด้วย หากสิทธิดังกล่าวถูกลิดรอนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้เกิดความเสียหาย บุคคลนั้นย่อมต้องได้รับการเยียวยาแก้ไข

ความเสียหาย เมื่อพิจารณาถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดในคดีนี้ ประกอบข้อเท็จจริงปรากฏว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สามารถใช้ดุลพินิจไม่ใช้มาตรการที่มีความรุนแรงกระทำต่อสิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีทั้งหมดได้แม้จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้ก็ตามการเผาทำลายสิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สินจนทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดต้องสูญเสียปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตถือเป็นพฤติการณ์ที่มีความร้ายแรง กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิในการดำรงชีวิตและสิทธิในทรัพย์สินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดจึงกำหนดค่าสินไหมทดแทนในเขตปกครองคดีทั้งหมดดังนี้ กรณีค่าเสียหายจากการที่สิ่งปลูกสร้างถูกรื้อถอนเผาทำลายกำหนด ให้เป็นเงินกึ่งหนึ่งของราคาประมาณการก่อสร้างตามคำชี้แจงของนายกองคการบริหารส่วนตำบลห้วยแม่เพรียงเกี่ยวกับการก่อสร้างบ้านและยุ้งฉางของผู้ฟ้องคดีทั้งหมด ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแก่สิ่งของเครื่องใช้ในครัวเรือนทั้งหมดเป็นเงิน ๕,๐๐๐ บาทและค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับของใช้ส่วนตัวเป็นเงิน ๕,๐๐๐ บาท ส่วนกรณีเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญค่าเสียหายจากการถูกละเมิดเสรีภาพในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข ค่าฟื้นฟูจิตใจที่ถูกเผาทำลายบ้านและถูกผลักดันให้จำต้องอพยพมาอยู่ที่บ้านบางกลอยและบ้านโป่งลึกค่าขาดประโยชน์จากการสูญเสียโอกาสทำการเกษตรในที่ดินทำกินรวมทั้งสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และค่าเสียหายจากการสูญเสียอัตลักษณ์ชาติพันธุ์และศักยภาพในการสืบทอดวัฒนธรรมนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่ได้กำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหมด

สำหรับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งหมดที่ขอให้กลับคืนสู่สภาพเดิมก่อนมีคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้นเมื่อผู้ฟ้องคดีหก ไม่มีสิทธิที่จะอยู่อาศัยในที่ดินพิพาท เนื่องจากที่ดินพิพาทอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานและผู้ฟ้องคดีทั้งหมดไม่มีหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินหรือหลักฐานแสดงการได้รับอนุญาตจากทางราชการให้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดกลับคืนสู่สภาพเดิม โดยให้กลับไปอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่เดิมได้

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีหก แต่ละคนเป็นเงินคนละจำนวน ๑๐,๐๐๐ บาท ทั้งนี้ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยบางส่วน

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเงิน ๕๑,๔๐๗ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเงิน ๕๑,๐๓๒ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เป็นเงิน ๕๑,๔๐๗ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ เป็นเงิน ๔๕,๓๐๒ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ เป็นเงิน ๕๐,๘๐๗ บาท และผู้ฟ้องคดีที่ ๖ เป็นเงิน ๕๑,๓๐๒ บาทหากผู้ฟ้องคดีรายใดได้รับค่าสินไหมทดแทนสำหรับสิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สินกรณีนี้ไปแล้วให้หักออกจากค่าสินไหมทดแทน ตามคำพิพากษานี้ ทั้งนี้ ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษานอกจากที่แก้ไขเป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส๔/๒๕๖๑)

การก่อสร้างด่านชั่งน้ำหนักถาวรบนทางหลวงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๘). ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ามีกรรมสิทธิ์ร่วมในที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๙๘๒๙ โดยด้านหน้าที่ดินระหว่างกิโลเมตรที่ ๙๗+๒๖๑.๒๕ ถึงกม. ที่ ๙๗+๓๔๑.๒๕ กว้างประมาณ ๘๐ เมตรติดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๑ สายตากฟ้า-เขาทราย และผู้ฟ้องคดีที่ ๕ มีกรรมสิทธิ์ที่ดินตามโฉนด ๙๘๒๓

อยู่ด้านหลังที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า ด้านข้างของที่ดินทั้งสองแปลงทางทิศเหนือติดทางสาธารณะประโยชน์เชื่อมต่อทางหลวงหมายเลข ๑๑ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง(กรมทางหลวงที่ ๑ แขวงทางนครสวรรค์ที่ ๒(ตากฟ้า) ที่๒) ได้ก่อสร้างด่านซังน้ำหนักถาวรบนทางหลวงหมายเลข ๑๑ ตรงจุดระหว่างกิโลเมตรที่ ๙๗+๑๕๐ ถึงกิโลเมตรที่ ๙๗+๑๕๐ ระยะทาง ๔๐๐ เมตร ก่อนการก่อสร้างเมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีติดตั้งป้ายที่กม. ๙๗+๓๒๕ มีข้อความว่า สถานที่ตั้งด่านซังน้ำหนักถาวร ๙๗+๓๒๕ โดยไม่มีรายละเอียดอื่นเพื่อประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในบริเวณจะก่อสร้างทราบ ทั้งป้ายมีขนาดเล็กตั้งขนานไปกับทางหลวงและมีได้มีการแจ้งให้เจ้าของที่ดินที่อยู่ด้านหลังหรือผู้ที่เกี่ยวข้องที่อาจได้รับผลกระทบหรือเดือดร้อนเสียหายจากการก่อสร้างทราบโดยตรงเมื่อการก่อสร้างแล้วเสร็จและมีการตรวจรับงานเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๙ ในระหว่างนั้นเมื่อวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไปตรวจสอบที่ดินพบว่า การก่อสร้างด่านซังน้ำหนักถาวรดังกล่าวปิดกั้นด้านหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าบางส่วน และยังปิดกั้นทางสาธารณะประโยชน์ข้างที่ดินเป็นเหตุทำให้ที่ดินและเป็นที่ดินไม่มีทางออกและไม่สามารถทำหมู่บ้านจัดสรรได้ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่ง ๑. เพิกถอนด่านซังน้ำหนักถาวรในทางหลวงหมายเลข ๑๑ ตอนกิโลเมตรที่ ๗๑+๖๖๕ ถึงคลองวังมะเตือ ระหว่างกิโลเมตรที่ ๙๗+๑๕๐ ถึงกิโลเมตรที่ ๙๗+๕๕๐ และ ๒. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างบริเวณด่านซังน้ำหนักถาวรที่ปิดกั้นด้านหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการพิจารณากำหนดจุดหรือตำแหน่งที่จะก่อสร้างด่านซังน้ำหนักถาวรซึ่งถือเป็นงานบำรุงรักษาทางหลวงอันอยู่ในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามข้อ ๑ (๒) ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวงกระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะพิจารณาตามหลักเกณฑ์ในการกำหนดตำแหน่งที่ตั้งด่านซังน้ำหนักตามแนวทางปฏิบัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเห็นว่าจุดที่จะก่อสร้างเหมาะสม แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองพิจารณาโดยให้ความสำคัญในส่วนของงานทางหลวงเป็นหลัก กล่าวคือ มุ่งเน้นการรองรับปริมาณรถบรรทุก เส้นทางของรถบรรทุก ผลกระทบต่อระบบการจราจรและความปลอดภัยของการใช้เส้นทางเดินรถ โดยให้ความสำคัญต่อผลกระทบต่อประชาชนที่จะเกิดจากการก่อสร้างด่านซังน้ำหนักเป็นเรื่องรอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าได้ติดตั้งป้ายประชาสัมพันธ์ นั้นข้อความบนป้ายดังกล่าวไม่เพียงพอที่จะทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจว่าเป็นการแจ้งเพื่อให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบใช้สิทธิคัดค้านทั้งขนาดของป้ายก็มิได้ใหญ่โต และการติดตั้งป้ายขนานกับแนวถนนไม่สะดวกตาผู้ที่ขับรถผ่านไปมาการประชาสัมพันธ์โดยป้ายดังกล่าว จึงไม่อาจสื่อความหมายได้ดังเช่นที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างแต่หากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีหนังสือแจ้งโดยตรงต่อเจ้าของที่ดินและผู้ที่จะได้รับผลกระทบจะได้ผลมากกว่า อีกทั้งการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเป็นเจ้าของที่ดินนอกเหนือจากภูมิลำเนาที่ตนอาศัยอยู่

ไม่เป็นเหตุผลที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะยกเป็นข้อโต้แย้งที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่ได้ใช้สิทธิ์คัดค้านก่อนการก่อสร้าง รวมทั้งการแจ้งผู้ฟ้องคดีทั้งห้าโดยตรงได้ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาใบแจ้งปริมาณงานและราคาประกอบแบบสัญญาจ้างก่อสร้างด้านซังน้ำหนักถาวรลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๘ เห็นได้ว่าการกำหนดจุดที่ตั้งด้านซังน้ำหนักถาวรตามหลักเกณฑ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาจเปลี่ยนแปลงได้แม้ว่าจะมีการก่อสร้างไปบ้างแล้ว ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างดังกล่าว ได้รับทราบเพื่อปกป้องสิทธิของตนอย่างเพียงพอ ทำให้ไม่ได้รับฟังความคิดเห็นหรือชี้แจงทำความเข้าใจต่อผู้ฟ้องคดีทั้งห้าก่อนการก่อสร้างรวมทั้งไม่ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้านก่อนเริ่มดำเนินการก่อสร้างด้านซังน้ำหนักถาวรดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามมาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ. ศ. ๒๕๓๔ ที่เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ และมาตรา ๘ วรรค ๑ (๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ส่วนอาคารด้านซังน้ำหนักถาวรปิดกั้นทางเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าและปิดกั้นทางสาธารณประโยชน์ด้านข้างที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าหรือไม่นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่าอาคารซังน้ำหนักปิดกั้นที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าด้านติดทางหลวงหมายเลข ๑๑ ตั้งแต่กม. ที่ ๙๗+๓๐๐ ถึงกิโลเมตรที่ ๙๗+๓๔๑.๒๕ เป็นระยะทาง ๔๑.๒๕ เมตร และส่วนที่เหลือของอาคารซังน้ำหนัก ตั้งแต่กม. ที่ ๙๗+๓๔๑.๒๕ ถึงกิโลเมตรที่ ๙๗+๓๕๐ ระยะทาง ๘.๗๕ เมตร ปิดกั้นทางสาธารณประโยชน์ซึ่งอยู่ด้านข้างที่ดินของผู้ฟ้องคดีห้าโดยทางดังกล่าวมีต้นไม้ปกคลุมเกือบทั้งหมดและไม่มีสภาพเป็นถนน ผู้ฟ้องคดีทั้งห้า จึงไม่อาจเข้าใช้ทางดังกล่าวออกสู่ทางหลวงได้ทั้งที่ดินและหน้าที่ทางหลวงส่วนที่เหลือถูกใช้ประโยชน์จนไม่อาจใช้เป็นทางเข้าออกได้เช่นกัน นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาสำเนาระวางที่ดิน ๑ : ๔,๐๐๐ ตำบลหนองบัว ประกอบกับคำชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เห็นได้ว่าบริเวณดังกล่าวยังมีจุดอื่นที่เหมาะสมสำหรับตั้งด้านซังน้ำหนักตามหลักเกณฑ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นอกเหนือจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า ซึ่งจะไม่กระทบหรือสร้างภาระให้แก่เจ้าของที่ดินดังเช่น กรณีนี้ทั้งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ยังอาจกำหนดจุดที่เหมาะสมบริเวณอื่นในระยะเวลาไม่เกิน ๕ กิโลเมตรได้ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้แสดงให้เห็นว่ามีเหตุผลความจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะต้องกำหนดจุดก่อสร้างด้านซังน้ำหนักถาวร ณ บริเวณด้านหน้าที่ดิน ของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเท่านั้น ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง กำหนดจุดตั้งด้านซังน้ำหนักถาวรปิดกั้นทางเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าและปิดกั้นทางสาธารณประโยชน์ ด้านข้างที่ดินจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบและเป็นการสร้างภาระเกินสมควรแก่ประชาชน

เมื่อการก่อสร้างดังกล่าวมีผลเป็นการปิดกั้นทางเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจนไม่สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินโดยนำไปก่อสร้างหมู่บ้านจัดสรรตามที่มิโครงการไว้ได้ ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจึงได้รับความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายและยังถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะเกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นอันเป็นการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๔๒๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วยแต่อย่างไรก็ตามกรณีมีข้อควรพิจารณาว่า การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้

ควรพิจารณาอย่างไร เนื่องจากการตั้งด่านซึ่งนำหนักถาวรของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม การจะแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิด แก่ผู้ฟ้องคดีโดยวิธีรื้อถอน ย่อมจะเกิดผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะและจะเกิดความสิ้นเปลืองของทรัพยากรการเยียวยา แก่ไขความเสียหายในกรณีนี้ จึงควรซึ่งนำหนักของประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของผู้ฟ้องคดี ให้เกิดความสมดุลกัน กล่าวคือ หากฝ่ายปกครองจะเยียวยาแก้ไขความเสียหายด้วยการชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนโดยนำบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนมาใช้เป็นเกณฑ์ ทั้งนี้ ตามส่วนที่ ๓ การกำหนดแนวทางหลวง และการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงตามพระราชบัญญัติทางพ.ศ. ๒๕๓๕ จะเหมาะสม และเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีและต่อประโยชน์ส่วนรวมหรือสังคมที่เพียงพอและเหมาะสมกว่า หรือไม่ ในปัญหานี้เห็นว่าการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองโดยเห็นว่าเป็นการดำเนินการ ในเขตทางหลวงมิใช่ในที่ดินของประชาชนจึงดำเนินการโดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบที่เกิดต่อประชาชน ดังเช่นกรณีนี้ ข้อเสนอของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองว่าจะเป็นการทำทางเข้าออกบริเวณด้านหลัง ด่านซึ่งนำหนักก็ดี การขนย้ายถังน้ำและเสาไฟเพื่อให้มีช่องทางเข้าออกสู่ทางหลวงได้ก็ดี หรือการชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งจะได้ค่าสินไหม ทดแทนไม่เต็มตามความเสียหายที่แท้จริงก็ดีล้วนไม่สามารถทำให้เกิดความสมดุลระหว่างประโยชน์ ของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าและประโยชน์สาธารณะได้ ทั้งนี้วิเคราะห์การซึ่งนำหนักถาวรแล้วเห็นว่า และจะ เกิดความเสียหายและความสิ้นเปลืองในการรื้อถอน แต่การปลูกสร้างกระทำในลักษณะที่สามารถ รื้อถอนไปใช้ประโยชน์ได้อีก ดังนั้น แม้อาจเกิดผลกระทบต่อการใช้บริการสาธารณะรวมถึงอาจเกิดปัญหา ในการบำรุงรักษาทางหลวง แต่การรื้อถอนอาคารซึ่งนำหนักจะเป็นมาตรการเยียวยาความเสียหาย แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าที่เหมาะสมกว่าโดยวิธีอื่น ทั้งที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง หรือถอนอาคารสิ่งปลูกสร้างของด่านซึ่งนำหนักถาวรบนทางหลวงหมายเลข ๑๑ ตั้งแต่ กิโลเมตรที่ ๙๗+ ๒๖๑.๒๕ ถึง กม.ที่ ๙๗+๗๔๑.๒๕ ระยะทาง ๘๐ เมตรเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้า สามารถเข้าออก ที่ดินจากทางหลวงหมายเลข ๑๑ ได้ทั้งนี้ภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุดคำขออื่นให้ยกนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๘/๒๕๕๕)

เทศบาลตำบลศาลายาดำเนินโครงการปรับปรุงถนนเลียบบคลองมหาสวัสดิ์ โดยรื้อ ถอนสะพานไม้แล้ววางท่อลอดคูและฝังกลบบคลองขอย เป็นเหตุให้ประชาชนไม่สามารถใช้เรือ สัญจรเข้า - ออก จากคลองขอยสู่คลองมหาสวัสดิ์

ผู้ฟ้องคดีและญาติได้ขุดคลองในที่ดินของตนแยกจากคลองมหาสวัสดิ์ เพื่อใช้น้ำสำหรับ การทำนา ทำสวน และใช้เป็นเส้นทางสัญจรทางเรือในการขนส่งพืชผลทางการเกษตรออกสู่คลอง มหาสวัสดิ์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๖ โดยมีสะพานไม้ให้คนเดินข้ามคลองไปมา ซึ่งต่อมาได้มีการรื้อ และขยายสะพานทำให้รถยนต์สามารถแล่นผ่านได้ ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ เทศบาลตำบลศาลายา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ดำเนินโครงการก่อสร้างปรับปรุงถนนเลียบบคลองมหาสวัสดิ์ ท่อระบายน้ำ และทางเท้าในบริเวณริมคลองมหาสวัสดิ์ เนื่องจากได้รับการร้องขอจากประชาชนในพื้นที่ให้พัฒนา ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการในเขตเทศบาลเพื่อการประกอบอาชีพ การศึกษา การรักษาพยาบาล

การติดต่อราชการ และเพื่อกิจการที่จำเป็นอย่างอื่นของสมาชิกในครอบครัว และแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในฤดูฝน ซึ่งในการดำเนินโครงการดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จ้างเหมาจ้างหุ้นส่วนจำกัด ห. ก่อสร้างถนนแอสฟัลต์ติกคอนกรีตเลียบบคลองมหาสวัสดิ์ พร้อมทั้งให้เรือสะพานไม้เดิมออกเพื่อวางท่อลอดคูและฝังกลบคลองซอย จำนวน ๑๕ คลองซอย รวมทั้งบริเวณคลองขุดของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงนายอำเภอพุทธมณฑล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) คัดค้านการฝังท่อลอดคูดังกล่าว เนื่องจากจะเป็นการปิดคลองสัญจรเชื่อมกับคลองขุดมหาสวัสดิ์ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แนะนำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงของโครงการว่าดำเนินการเป็นไปตามอำนาจหน้าที่และระเบียบของทางราชการหรือไม่ รวมทั้งให้ตรวจสอบถึงประโยชน์โดยรวมของประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะปัญหาความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดี โดยให้พิจารณาแก้ไขปัญหายุติโดยเร็ว ในการนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชี้แจงว่า โครงการดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อราษฎรในพื้นที่ในการสัญจรทางบกเป็นประโยชน์ต่อการท่องเที่ยว และไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเดือดร้อนเสียหายเพราะผู้ฟ้องคดีและเครือญาติสามารถใช้สัญจรแทนเรือได้ อีกทั้ง เมื่อตรวจสอบสภาพพื้นที่การก่อสร้างแล้วพบว่าการก่อสร้างถนนที่พิพาทนั้นเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมทั้งชาวบ้านและผู้ฟ้องคดีด้วย เพราะทำให้การสัญจรหรือการเดินทางมีความสะดวกรวดเร็วขึ้นและลดระยะเวลาในการขนส่งสินค้าทางการเกษตร แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การก่อสร้างวางท่อลอดคูก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีและญาติ ซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้เรือในการสัญจรและขนส่งสินค้าเพียงทางเดียว หากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ฝังท่อลอดคูดังกล่าว จะไม่สามารถสัญจรเรือออกสู่คลองมหาสวัสดิ์ได้ และยังมีบางคลองที่ชาวบ้านจำเป็นต้องใช้เรือเช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดี และคลองหมู่ที่ ๑ ตำบลศาลายา ที่อยู่ถนนเส้นเดียวกันใช้บล็อกคอนเวร์สแทนท่อคอนกรีตทางกลมขนาดกว้าง - สูง ขนาด ๓x๓ เมตร จึงอยู่ในสภาพที่เรือสามารถสัญจรเข้า - ออกสู่คลองมหาสวัสดิ์ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำการแก้ไขท่อลอดคู โดยทำสะพานหรือบล็อกคอนเวร์สให้เรือสามารถสัญจรเข้าและออกได้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การดำเนินการก่อสร้างถนนพิพาทของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนดไว้ ประกอบกับการสร้างถนนพิพาททดแทนสะพานไม้ที่มีอยู่เดิมยังก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนที่อาศัยสัญจรไปมาในเส้นทางดังกล่าวสามารถใช้เส้นทางได้อย่างสะดวกสบายขึ้นอย่างไรก็ดี หากพิจารณาตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่กำหนดให้การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดไปถึงว่า แม้เทศบาลมีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแต่การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ก็ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายและเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลัก ซึ่งการที่จะปฏิบัติราชการภายใต้การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องพิจารณาว่ามาตรการหรือวิธีการที่เลือกใช้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการใช้อำนาจให้สำเร็จลุล่วงได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายหรือก่อให้เกิดภาระแก่ราษฎรน้อยที่สุดหรือไม่ และหากดำเนินการไปแล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมมากน้อยเพียงใด เมื่อเทียบกับความเสียหาย

ที่จะเกิดขึ้นกับราษฎรและสังคมโดยรวม ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงและบทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ วางท่อลอดคูและฝังกลบคลองซอยเพื่อทำถนนเป็นผลให้การจราจรเข้า - ออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีไปยังคลองมหาสวัสดิ์เพื่อดำเนินชีวิตและประกอบสัมมาอาชีพไม่สามารถกระทำได้ตามปกติ อีกทั้ง ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในเส้นทางเดียวกันกับถนนพิพาทบริเวณคลองหมู่ที่ ๑ ซึ่งอยู่ในความดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบลศาลายา ได้ใช้บล็อกคอนเวร์สแทนท่อคอนกรีตทรงกลม ทำให้ถนนบริเวณดังกล่าวเรือสามารถสัญจรเข้า - ออกสู่คลองมหาสวัสดิ์ได้ จึงย่อมเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาหาแนวทางที่เหมาะสมกว่า หากไม่ดำเนินการดังเช่นที่กระทำอยู่ยังมีวิธีการจัดทำทางหรือถนนวิธีอื่นที่จะทำให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎรที่มีความจำเป็นต้องสัญจรทางบกและทางน้ำอย่างเท่าเทียมกันหรือไม่ แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้ดุลพินิจเช่นนั้นเพื่อพิจารณาหาแนวทางที่เหมาะสมแก่การจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุวัตถุประสงค์และก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายหรือภาระแก่ราษฎรน้อยที่สุดแต่อย่างใด จึงถือได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ฟ้องคดีเกินสมควร เพราะเป็นการปิดกั้นเส้นทางสัญจรโดยปกติของผู้ฟ้องคดีและบริวาร ดังนั้น แม้ว่าการสร้างทางของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวม และเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ แต่เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อให้เกิดผลกระทบแก่ผู้ฟ้องคดีอย่างไม่เป็นธรรม จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสมและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมาตรา ๕๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือสัญจรเข้า - ออกที่ดินของตนผ่านคลองซอยออกสู่คลองมหาสวัสดิ์ได้ภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๒/๒๕๕๕)

ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการก่อสร้างคันดินขวางทางเดินน้ำเป็นเหตุให้น้ำท่วมที่นาของราษฎร (โครงการบางระกำโมเดล)

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหน่วยดำเนินงานในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้จัดทำแผนงานตามแนวนโยบายโครงการบางระกำโมเดลของนายกรัฐมนตรีและโครงข่ายบริหารจัดการน้ำแม่ข่าย - แม่น้ำน่าน ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่อำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก และพื้นที่เชื่อมต่อโดยการขุดลอก การก่อสร้างทำนบดินและการผันน้ำลงคลอง เป็นกิจการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จัดทำขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำ ควบคุม ระบายเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ จึงเป็นการชลประทานตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ว่าจ้างบริษัท ม. ให้รับจ้างทำงานรับเหมาขุดลอกคลองเมม - คลองบางแก้ว ตามสัญญาลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๕ แม้ว่าในช่วงเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๕ และเดือนมิถุนายน ๒๕๕๕ จะมีฝนตกจนกระทั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุโขทัยได้มีประกาศจังหวัดสุโขทัย เรื่อง ประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (อุทกภัย) ในพื้นที่อำเภอกงไกรลาศ จังหวัดสุโขทัย เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ ก็ตาม แต่เมื่อนับระยะเวลาตั้งแต่เริ่มขุดลอกคลองเมม - คลองบางแก้วจนถึงเวลาที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสุโขทัย

ประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๖๐ วัน การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่เป็นกรณีฉุกเฉินตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งในการดำเนินการตามมาตรา ๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีทราบไม่น้อยกว่า ๗ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีเวลามากเพียงพอที่จะแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีทราบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้ดำเนินการดังกล่าว ถือได้ว่าการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมเล็งเห็นได้ว่า การสร้างทำนบในฤดูน้ำหลากอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เกษตรกรทั้งที่อยู่บริเวณเหนือน้ำและท้ายน้ำได้ เมื่อการดำเนินการขุดลอกคลองเมน - คลองบางแก้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ทำให้น้ำท่วมได้รับความเสียหายเป็นจำนวนถึง ๒๓ ไร่ จึงเป็นการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ แม้ว่าในพื้นที่อำเภอองไกรลาศ จังหวัดสุโขทัย จะเป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินก็ตาม แต่การก่อสร้างทำนบย่อมเล็งเห็นได้อยู่แล้วว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหาย เนื่องจากโดยปกติน้ำย่อมไหลจากที่สูงลงสู่ที่ต่ำ การสร้างทำนบย่อมส่งผลทำให้เกิดน้ำท่วมได้ง่ายยิ่งขึ้น อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีการวางแผนป้องกันผลกระทบอันจะเกิดแก่ประชาชนจากการทำคันดินขวางทางน้ำไว้เป็นการล่วงหน้า ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผลโดยตรงจากการดำเนินการตามโครงการดังกล่าว จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีมิได้เกิดขึ้นจากภัยพิบัติธรรมชาติแต่อย่างใด การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบค่าเสียหายที่เป็นต้นทุนการผลิตข้าวของผู้ฟ้องคดีในอัตราไร่ละ ๒,๗๔๔ บาท จำนวน ๒๓ ไร่ คิดเป็นเงิน ๖๓,๑๑๒ บาท ทั้งนี้ ให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และคืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของการชนะคดี ค่าขออื่นนอกจากนี้ให้ยก นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผลพิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๒๓/๒๕๖๐)

ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการที่รัฐผันน้ำเข้าท่วมที่ดินเอกชน

สาเหตุที่ทำให้เกิดน้ำท่วมบริเวณพื้นที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าประกอบอาชีพปลูกไม้ดอก ไม้ประดับ ส่วนหนึ่งเกิดจากปริมาณน้ำฝนที่ตกหนักในพื้นที่ดังกล่าวเพราะอิทธิพลของพายุซังสาร ซึ่งเป็นภัยพิบัติตามธรรมชาติและอีกส่วนหนึ่งเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เร่งระบายน้ำในเขื่อนในปริมาณที่มาก เพื่อบริหารจัดการน้ำในเขื่อนไม่ให้เพิ่มปริมาณสูงขึ้นจนอาจทำให้เกิดอันตรายต่อความมั่นคงของตัวเขื่อน และผันน้ำไปยังแม่น้ำลำคลองสาขาต่างๆ ในระบบชลประทาน เพื่อควบคุมไม่ให้ปริมาณน้ำไหลเข้าท่วมพื้นที่ทางการเกษตรบ้านเรือนราษฎรรวมทั้งพื้นที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจจนเกิดความเสียหายร้ายแรง อันเป็นการควบคุมพื้นที่ความเสียหายให้อยู่ในวงจำกัดตามแผนบริหารจัดการน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่งการเร่งระบายน้ำและผันน้ำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการบริหารจัดการน้ำที่อยู่ในขอบเขตหรือกรอบวัตถุประสงค์ในการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะอันเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๖ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งไม่ปรากฏว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม แม้การกระทำดังกล่าว

ของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะเป็นการทำตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งไม่ถือว่าเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งห้า แต่หากการกระทำดังกล่าวทำให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวก็ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้า อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลอย่างเช่นผู้ฟ้องคดีทั้งห้าที่ต้องรับภาระความเสียหายเป็นพิเศษจากการดำเนินการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้ใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่โดยที่ค่าความเสียหายที่หน่วยงานทางปกครองจะต้องชดใช้ในกรณีดังกล่าวมิใช่การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดที่มีวัตถุประสงค์จะให้ผู้เสียหายได้รับการแก้ไขเยียวยาให้กลับคืนสู่ฐานะเดิมให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ หากแต่เป็นการชดเชยเฉพาะความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมากเกินไปเกินกว่าปกติทั่วไป อันเนื่องมาจากการกระทำในการบริหารจัดการน้ำของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เท่านั้น ดังนั้นผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะอ้างว่าอุทกภัยที่เกิดขึ้นเป็นเหตุธรรมชาติและได้ดำเนินการบริหารจัดการน้ำตามอำนาจหน้าที่จึงไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่ได้ เมื่อเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และอำเภอฝักไถ่ได้แจ้งเตือนสถานการณ์เหตุอุทกภัยให้แก่ประชาชนในพื้นที่ทราบล่วงหน้าแล้ว ความเสียหายที่เกิดแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าส่วนหนึ่งจึงเกิดจากความผิดหรือบกพร่องในการไม่ระมัดระวังดูแลรักษาทรัพย์สินของตนไม่ให้ถูกน้ำท่วมเสียหายตามที่รับการแจ้งเตือนอยู่ด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๐๔/๒๕๖๐)

แม้การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีมิได้เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ แต่การกระทำเป็นเหตุให้ได้รับความเสียหายจึงเป็นกรณีความรับผิดชอบอื่น

ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ม. ผู้รับจ้าง ทำการซ่อมแซมทำนบดินกั้นน้ำในส่วนที่ชำรุดเสียหาย และผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำการปรับปรุงวางระบายน้ำของทำนบดินกั้นน้ำด้วยการจ้างเหมารถแบคโฮของร้าน ด. ตลอดจนเข้าไปดำเนินการขุดร่องระบายน้ำออกจากทำนบดินกั้นน้ำเพื่อเป็นการลดปริมาณน้ำในทำนบดินกั้นน้ำและป้องกันไม่ให้น้ำในทำนบดินกั้นน้ำพังทลาย ถือได้ว่าเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดและเมื่อทำนบดินกั้นน้ำได้ชำรุดเสียหายอย่างหนักและน้ำในทำนบดินกั้นน้ำมีปริมาณมากจนอาจทำให้ทำนบดินกั้นน้ำไม่อาจต้านทานแรงน้ำได้ หากรอให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ม. ผู้รับจ้าง มาดำเนินการซ่อมแซมทำนบดินกั้นน้ำ และหรือร้าน ด. ผู้รับจ้าง มาดำเนินการปรับปรุงวางระบายน้ำของทำนบดินกั้นน้ำให้แล้วเสร็จสมบูรณ์และอาจไม่ทันการณ์และอาจทำให้ทำนบดินกั้นน้ำพังทลายเสียก่อน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสะเมิงเหนือกับพวกเข้าไปดำเนินการขุดร่องระบายน้ำออกจากทำนบดินกั้นน้ำเพื่อแก้ไขในเบื้องต้นโดยคาดหวังว่าจะทำให้น้ำในทำนบดินกั้นน้ำค่อยๆ ระบายออกมา แต่ทำนบดินกั้นน้ำได้เกิดพังทลายจึงไม่ได้เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายแก่ทรัพย์สิน อันจะเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เมื่อการกระทำดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้รับความเสียหาย จึงเป็นกรณีความรับผิดชอบอื่นที่ผู้ถูกฟ้องคดีนั้นมียอำนาจหน้าที่ในกรณีดังกล่าวต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘๓ - ๑๘๘/๒๕๖๐)

แม้การผันน้ำของรัฐที่กระทำเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะจะมีใช้การกระทำละเมิดต่อเอกชน แต่เมื่อทำให้เอกชนได้รับความเสียหาย รัฐก็ต้องแก้ไขเยียวยาความเสียหายดังกล่าว

สาเหตุที่ทำให้เกิดน้ำท่วมบริเวณพื้นที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าประกอบอาชีพปลูกไม้ดอกไม้ประดับส่วนหนึ่งเกิดจากปริมาณน้ำฝนที่ตกหนักในพื้นที่ดังกล่าวเพราะอิทธิพลของพายุซางสาร ซึ่งเป็นภัยพิบัติตามธรรมชาติและอีกส่วนหนึ่งเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เร่งระบายน้ำในเขื่อนในปริมาณที่มาก ผู้บริหารจัดการน้ำในเขื่อนไม่ให้เป็นปริมาณสูงชันจนอาจทำให้เกิดอันตรายต่อความมั่นคงของตัวเขื่อน และผันน้ำไปยังแม่น้ำลำคลองสาขาต่างๆ ในระบบชลประทานเพื่อควบคุมไม่ให้ปริมาณน้ำไหลเข้าท่วมพื้นที่ทางการเกษตรบ้านเรือนราษฎรรวมทั้งพื้นที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจจนเกิดความเสียหายร้ายแรง อันเป็นการควบคุมพื้นที่ความเสียหายให้อยู่ในวงจำกัดตามแผนบริหารจัดการน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่งการเร่งระบายน้ำและผันน้ำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการบริหารจัดการน้ำที่อยู่ในขอบเขตหรือรอบวัตถุประสงค์ในการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะอันเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๖ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งไม่ปรากฏว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม แม้การกระทำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะเป็นการทำตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งไม่ถือว่าเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งห้า แต่หากการกระทำดังกล่าวทำให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว ก็ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้า อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลอย่างเช่นผู้ฟ้องคดีทั้งห้าที่ต้องรับภาระความเสียหายเป็นพิเศษจากการดำเนินการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้ใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่โดยที่ค่าความเสียหายที่หน่วยงานทางปกครองจะต้องชดเชยในกรณีดังกล่าวมิใช่การชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดที่มีวัตถุประสงค์จะให้ผู้เสียหายได้รับการแก้ไขเยียวยาให้กลับคืนสู่ฐานะเดิมให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ หากแต่เป็นการชดเชยเฉพาะความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมากกว่าปกติทั่วไปอันเนื่องมาจากการกระทำในการบริหารจัดการน้ำของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เท่านั้น ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะอ้างว่าอุทกภัยที่เกิดขึ้นเป็นเหตุธรรมชาติและได้ดำเนินการบริหารจัดการน้ำตามอำนาจหน้าที่จึงไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่ได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๐๔/๒๕๖๐)

๓.๔ คำพิพากษาเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๑) หน่วยงานทางปกครองย่อมไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบตามสัญญาทางปกครองโดยกล่าวอ้างที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้ดำเนินการจัดทำสัญญาให้ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการที่ระเบียบฯ กำหนดไว้

แม้ว่าการได้มาซึ่งคู่สัญญาของเทศบาลจะต้องดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นฯ แต่เมื่อในกรณีนี้พฤติการณ์แห่งคดีมีเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตว่าสัญญาที่ตกลงไว้ด้วยวาจามีผลผูกพันตามกฎหมาย ดังนั้น ข้อตกลงข้างต้นแม้จะทำด้วยวาจาและไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบดังกล่าว ก็ย่อม

เกิดเป็นสัญญาที่มีผลสมบูรณ์และผูกพันคู่สัญญา การบอกเลิกสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดี ในขณะที่ยังไม่ครบกำหนดเวลาตามข้อตกลง จึงเป็นการบอกเลิกสัญญาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗/๒๕๔๙)

(๒) การจัดทำสัญญาให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะในกิจการที่มีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป รวมทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมส่วนที่เป็นสาระสำคัญของสัญญาดังกล่าว หน่วยงานทางปกครองเจ้าของโครงการต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนมีการลงนามในสัญญาตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐที่มีการลงทุนหรือมีทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์วิธีการและขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ ดังนั้น การที่ข้อสัญญาที่มีการเพิ่มเติมขึ้นใหม่ซึ่งกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถออกอากาศในช่วงเวลา Prime Time ได้โดยไม่ต้องถูกจำกัดเฉพาะรายการข่าว สารคดี และสาระณะประโยชน์เท่านั้น รวมทั้งให้ปรับสัดส่วนการเสนอรายการต่างๆ ดังกล่าวจากเดิมไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐ เป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมด นั้น เป็นการแก้ไขสาระของสัญญาฯ อันเป็นข้อสัญญาที่ถือว่าเป็นสาระสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะ และเป็นวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์นี้ขึ้นมา การที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ผู้ฟ้องคดี) ลงนามในสัญญาฯ ซึ่งมีการเพิ่มเติมข้อสัญญาไว้แล้ว โดยไม่ได้เสนอการขอเพิ่มเติมให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง จึงเป็นการเพิ่มเติมที่ขัดต่อมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ ดังนั้น สัญญาฯ ข้อที่มีการเพิ่มเติมดังกล่าว จึงไม่ผลผูกพันรัฐตามกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๙/๒๕๔๙)

(๓) การที่ผู้มีอำนาจกระทำการแทนหน่วยงานทางปกครองดำเนินการจัดทำสัญญาทางปกครองกับบุคคลภายนอกในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองโดยมิได้ทำให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และรูปแบบตามที่ระเบียบของทางราชการกำหนดไว้ หากปรากฏว่าบุคคลภายนอกกระทำการโดยสุจริต สัญญาย่อมมีผลสมบูรณ์และผูกพันหน่วยงานทางปกครอง

แม้การดำเนินการคัดเลือกลูกจ้างและการทำสัญญาจ้างลูกจ้างชั่วคราวได้กระทำไปก่อนที่จะได้รับการอนุมัติกรอบอัตราตำแหน่งและมิได้จัดตั้งงบประมาณเพื่อรองรับตำแหน่งที่จ้างไว้ก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอกไม่อาจรู้ถึงขั้นตอนหรือแนวทางปฏิบัติภายในขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ และสัญญาดังกล่าวไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ว่าต้องทำตามแบบ ดังนั้นแม้หน่วยงานจะมีได้จัดทำสัญญาตามรูปแบบที่กำหนดไว้ท้ายระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๖ ก็ไม่อาจนำมาเป็นเหตุปฏิเสธความรับผิดชอบตามสัญญาได้ สัญญาจึงมีผลสมบูรณ์และผูกพันคู่สัญญา การที่องค์การบริหารส่วนตำบลยกเลิกสัญญาดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาที่ อ.๘๘/๒๕๕๐)

หลักการคุ้มครองคู่สัญญาที่สุจริต

(๑) การทำข้อตกลงที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองด้วยวาจา

หน่วยงานทางปกครองย่อมไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบตามสัญญาทางปกครองโดยกล่าวอ้างเหตุที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้ดำเนินการจัดทำสัญญาให้ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการที่ระเบียบฯ กำหนดไว้ หากปรากฏว่ามีพฤติการณ์ที่ทำให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเชื่อโดยสุจริตว่าสัญญามีผลผูกพันโดยกฎหมายและไม่ปรากฏว่ามีการสมรู้ร่วมคิดหรือการสมยอมกันระหว่างคู่สัญญา เนื่องจาก การปฏิบัติตามระเบียบฯ เป็นเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติงานภายในของเจ้าหน้าที่เท่านั้น

ในคดีที่นายกเทศมนตรีตกลงด้วยวาจาให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนเป็นผู้จัดเก็บรายได้จากการเข้าขายสินค้า ดูแลความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย รวมทั้งพัฒนาตลาดสด แทนผู้ถูกฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าเช่าตลาดสดให้แก่เทศบาลตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) เป็นรายเดือน ในกรณีนี้ ผู้ฟ้องคดีเคยขอทำเป็นสัญญาเช่าตลาดสดแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องอ้างว่าไม่สามารถใช้ระเบียบของทางราชการเข้าไปจัดหาผลประโยชน์ได้เนื่องจากตลาดสดตั้งอยู่บนที่ราชพัสดุไม่ใช่ทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดี และขอให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามข้อตกลงต่อไป ต่อมาคณะผู้บริหารชุดใหม่ของผู้ถูกฟ้องคดีเข้าดำเนินการตลาดสดเอง จึงได้แจ้งบอกเลิกข้อตกลงข้างต้นกับผู้ฟ้องคดีในขณะที่ยังไม่ครบกำหนดเวลาตามข้อตกลงและไม่ยินยอมชดเชยค่าเสียหายในการบอกเลิกข้อตกลงให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าผู้บริหารชุดเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีทำข้อตกลงกับผู้ฟ้องคดีโดยไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๑

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อตกลงข้างต้นมีลักษณะเป็นสัญญาและโดยที่เนื้อหาของสัญญามีลักษณะเป็นการมอบให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๐ (๓) และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นสัญญาที่ไม่มีกฎหมายกำหนดแบบไว้ว่าจะต้องทำเป็นหนังสือ และแม้ว่าการได้มาซึ่งคู่สัญญาของเทศบาลตำบลจะต้องดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๑ แต่เมื่อในกรณีนี้ พฤติการณ์แห่งคดีมีเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตว่าสัญญาที่ตกลงไว้ด้วยวาจามีผลผูกพันตามกฎหมาย ประกอบกับไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าในการทำข้อตกลงนั้น ผู้ฟ้องคดีได้สมรู้ร่วมคิดหรือมีการสมยอมกับนายกเทศมนตรีคนเดิมซึ่งเป็นผู้แทนของผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น ข้อตกลงข้างต้นแม้จะทำด้วยวาจา และไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบดังกล่าว ก็ย่อมเกิดเป็นสัญญาที่มีผลสมบูรณ์และผูกพันคู่สัญญา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจอ้างการไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ มาปฏิเสธความรับผิดชอบตามสัญญาต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอกเนื่องจากการปฏิบัติตามระเบียบฯ เป็นเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติงานภายในของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งไม่อาจกล่าวอ้างการไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ มาเป็นเหตุบอกเลิกสัญญา เนื่องจากเป็นกรณีที่เกิดจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของคณะผู้บริหารชุดเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีเอง ดังนั้น การบอกเลิกสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ได้เกิดจากสัญญาหรือมีเหตุอันจะอ้างกฎหมายได้

ตามมาตรา ๓๘๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นการบอกเลิกสัญญาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจากการขาดรายได้ในการเก็บค่าเช่าขายสินค้า อันเป็นความเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นแก่การไม่ชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗/๒๕๔๙)

(๒) การแก้ไขเพิ่มเติมข้อสัญญาทางปกครอง

เมื่อคู่สัญญาทางปกครองตกลงกันแก้ไขเพิ่มเติมข้อสัญญาทางปกครองฉบับเดิมโดยสุจริตด้วยความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย คู่สัญญาจึงต้องผูกพันตามข้อสัญญาที่แก้ไขใหม่และไม่อาจกล่าวอ้างประโยชน์ตามข้อสัญญาเดิมเพื่อปฏิเสธการปฏิบัติตามข้อสัญญาที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว

ในคดีที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างให้ก่อสร้างอาคารหอพักข้าราชการ โดยในประกาศประกวดราคาไม่ได้กำหนดให้นำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) มาใช้บังคับกับสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารดังกล่าว แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ตกลงจัดทำบันทึกเพิ่มเติมแนบท้ายสัญญาจ้างให้นำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) มาใช้โดยให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างเดิมเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีสามารถได้รับเงินชดเชยค่าก่อสร้างอันเป็นการช่วยเหลือผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๒ แต่เมื่องานตามสัญญาจ้างแล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการจ่ายเงินค่าชดเชยค่าก่อสร้าง (ค่า K) ตามข้อตกลงที่แก้ไขเพิ่มเติมให้ผู้ฟ้องคดี โดยให้เหตุผลว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับแจ้งความเห็นจากสำนักงานประมาณว่าสัญญาจ้างข้างต้น ไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะได้รับเงินชดเชย เนื่องจากในประกาศประกวดราคาไม่ได้กำหนดให้นำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) มาใช้บังคับ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายตกลงกันให้นำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) มาใช้โดยให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้าง เป็นการดำเนินการโดยสุจริตด้วยความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย บันทึกเพิ่มเติมแนบท้ายสัญญาจ้างจึงเป็นข้อตกลงที่ชอบด้วยกฎหมายมีผลสมบูรณ์ผูกพันคู่สัญญาให้ต้องปฏิบัติตามแม้ว่าประกาศประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างจะไม่ได้ระบุให้นำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) มาใช้ก็ตาม ประกอบกับในการตกลงยินยอมให้จัดทำบันทึกเพิ่มเติมแนบท้ายสัญญาจ้างเพื่อนำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) มาใช้ ผู้ถูกฟ้องคดียอมรับอยู่แล้วว่า ณ เวลาที่แก้ไขเพิ่มเติมสัญญาดังกล่าวนั้น ไม่ได้มีการระบุไว้ในประกาศประกวดราคามาตั้งแต่ต้นว่าจะนำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) มาใช้ นอกจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ย่อมเข้าใจเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างตามมติคณะรัฐมนตรี ได้ดีกว่าผู้ฟ้องคดี หรือหากยังเข้าใจไม่ชัดเจนก็ชอบที่จะหารือหรือขอคำแนะนำจากสำนักงานประมาณ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจจากคณะรัฐมนตรีในการวินิจฉัยปัญหาข้อหารือและกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้สัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) เสียก่อนที่จะลงนามในบันทึกเพิ่มเติมแนบท้ายสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจปฏิเสธการจ่ายเงินชดเชยค่าก่อสร้างโดยอ้างว่าในประกาศประกวดราคามาไม่ได้ระบุให้มีการนำสัญญาแบบปรับราคาได้มาใช้ ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระ

เงินชดเชยค่าก่อสร้างและดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ มีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๔/๒๕๔๙)

สัญญาทุนราชการ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งรับราชการครูขอลาไปศึกษาต่อระดับปริญญาโททางการศึกษา เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วได้รายงานตัวกลับเข้าปฏิบัติราชการในสังกัดของกรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ขอโอนไปรับราชการที่สถาบันราชภัฏอุบลราชธานี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากทางราชการในระหว่างเวลาที่ได้รับอนุมัติให้ไปศึกษาและเบี้ยปรับลดลงตามส่วนของเวลาที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการไปรวมเป็นเงินจำนวน ๒๕๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงได้ชำระเงินจำนวนดังกล่าวแก่ผู้ถูกฟ้องคดี แต่ต่อมาผู้ฟ้องคดีทราบว่าเงินเดือนที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากผู้ถูกฟ้องคดีในแต่ละเดือนเป็นงบเงินเดือนของรัฐบาล (เงินอุดหนุน) เมื่อผู้ฟ้องคดีโอนไปรับราชการที่สถาบันราชภัฏอุบลราชธานีก็ได้รับเงินเดือนจากทางราชการเช่นกัน การที่ผู้ฟ้องคดีโอนไปรับราชการที่สถาบันราชภัฏอุบลราชธานี จึงไม่ได้ทำให้รัฐบาลเสียหายและไม่เป็นการผิดสัญญาการรับทุน เพราะเงินเดือนที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่ละเดือนในระหว่างเวลาที่ได้รับอนุมัติให้ไปศึกษามีค่าใช้จ่ายของผู้ถูกฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินดังกล่าวจึงมิชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินที่ผู้ฟ้องคดีได้ชำระไปแล้ว จำนวน ๒๕๐,๐๐๐ บาท

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า เบี้ยปรับตามสัญญาจำนวนสองเท่าที่ผู้ฟ้องคดีชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีนั้น มีเหตุสมควรลดเบี้ยปรับดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่เพียงใด และผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องคืนเงินเบี้ยปรับดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เห็นว่าการกำหนดเบี้ยปรับไว้ในสัญญาเป็นการกำหนดขึ้นเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามสัญญาและเพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้ฟ้องคดีทำผิดสัญญาอันจะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เบี้ยปรับจึงเป็นมาตรการลงโทษผู้ฟ้องคดี หากผู้ฟ้องคดีทำผิดสัญญาที่ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี และประกอบกับมาตรา ๓๘๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานกำหนดเบี้ยปรับไว้กรณีลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ตามสัญญาได้ โดยมีจำเป็นต้องคำนึงถึงความเสียหายอันแท้จริงที่เจ้าหน้ที่จะได้รับและแม้ว่าเจ้าหน้จะไม่ได้รับความเสียหายใดๆ เลย เจ้าหน้ก็มีสิทธิเรียกเบี้ยปรับที่กำหนดไว้ในสัญญานั้นได้ หากลูกหนี้ผิดสัญญา ดังนั้น เบี้ยปรับซึ่งได้กำหนดไว้ในสัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ในประเทศ ในกรณีนี้ก็คือ เงินค่าปรับที่คู่สัญญากำหนดกันไว้ล่วงหน้า ในเมื่อมีการไม่ชำระหนี้หรือชำระหนี้ไม่ถูกต้องตามสัญญา จึงไม่ใช่ค่าเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกจากผู้ฟ้องคดี มาตรา ๒๒๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องระบุดังความเสียหายจากการกระทำของผู้ฟ้องคดีเมื่อสัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ในประเทศ ได้กำหนดเบี้ยปรับจำนวนสองเท่าของเงินที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องชดใช้คืน ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อสัญญานี้แล้วทั้งก่อนและในขณะที่ทำสัญญา การที่ศาลจะใช้ดุลพินิจลดเบี้ยปรับจำนวนสองเท่าตามสัญญาลงเหลือหนึ่งเท่า นั้น เห็นว่า ตามมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดไว้ว่า ถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ ในการที่จะวินิจฉัยว่าพอสมควรเพียงใดนั้นให้พิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหน้ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สินเมื่อได้ใช้เงิน

ตามเบี้ยปรับแล้ว สิทธิเรียกร้องขอลดก็เป็นอันขาดไป ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีไปศึกษาต่อภายในประเทศก็ได้มีเจตนารมณ์ต้องการให้ผู้ฟ้องคดีนำความรู้และประสบการณ์จากการที่ได้ไปศึกษามาทำการสอนแก่นักเรียนในโรงเรียนสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้สนับสนุนให้ลาไปศึกษาต่อ แต่การที่ผู้ฟ้องคดีได้ขอโอนไปรับราชการที่สถาบันราชภัฏอุบลราชธานี ในขณะที่ยังอยู่ระหว่างการรับราชการชดใช้ตามสัญญา การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการจงใจฝ่าฝืนกระทำผิดสัญญาที่ไม่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ราชการชดใช้ตามสัญญาอีกต่อไป ย่อมทำให้เจตนารมณ์ในการอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีไปศึกษาต่อ ไม่อาจบรรลุผลและกระทบกระเทือนต่ออัตราค่าจ้างและการจัดการเรียนการสอนของหน่วยงานต้นสังกัด เมื่อผู้ฟ้องคดีทราบข้อสัญญาแต่จงใจฝ่าฝืนทำสัญญาผิดสัญญาโดยไม่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้ครบตามระยะเวลาที่ผูกพันตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีก็นำเงินมาชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีตามจำนวนที่ต้องรับผิดพร้อมกับเบี้ยปรับอีกจำนวนสองเท่า นั้น จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะลูกหนี้ได้ใช้เงินตามเบี้ยปรับแล้ว ดังนั้น เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินที่ผู้ฟ้องคดีชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหมด โดยอ้างว่าไม่เป็นการผิดสัญญาเพราะเป็นการโอนไปรับราชการที่อื่น และประกอบกับในคำคัดค้านคำให้การผู้ฟ้องคดีได้อ้างว่า การคิดเบี้ยปรับตามสัญญาสูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดก็ถือว่าเป็นการโต้แย้งเรื่องเบี้ยปรับด้วย แต่เนื่องจากคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ชำระเงินพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ซึ่งเท่ากับผู้ฟ้องคดีรับอยู่ในตัวแล้วว่าเบี้ยปรับไม่สูงเกินไป ดังนั้น จึงไม่มีเหตุที่ละลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องชดใช้เงินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากผู้ถูกฟ้องคดีในระหว่างเวลาที่ได้อ้อนุมัติให้ไปศึกษาและเบี้ยปรับอีกสองเท่าของเงินที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องชดใช้คืนตามข้อผูกพันตามสัญญาพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกฟ้องของผู้ฟ้องคดีและให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดในชั้นอุทธรณ์แก่ผู้ถูกฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๓/๒๕๕๐)

สัญญาพิพาทเป็นสัญญาทางปกครองต้องบังคับตามหลักกฎหมายปกครอง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๐ รับจ้างผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลตำบลศาลายา) ปรับปรุงเกาะกลางถนนศาลายา - นครชัยศรี เริ่มทำงานวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ แล้วเสร็จในวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ระยะเวลาทำงาน ๑๘๐ วัน รวมค่าจ้างทั้งสิ้น ๙๔๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแล้วเสร็จและส่งมอบงานงวดสุดท้ายเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ แต่ภายหลังคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานและได้หักเงินค่าปรับงานล่าช้าจากผู้ฟ้องคดี ๑๘๘ วัน เป็นเงินจำนวน ๒๗๗,๓๐๐ บาท ต่อมา ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ได้มีมติเห็นชอบในการพิจารณาช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างและผู้ประกอบการอื่น โดยมีสาระสำคัญเรื่องการขยายระยะเวลาและการคืนเงินค่าปรับแก่ผู้รับจ้างตามข้อ ๒.๑ กำหนดว่า สัญญาที่ลงนามก่อนวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ซึ่งยังมีผลผูกพันและยังไม่ส่งมอบงานงวดสุดท้าย หรือส่งมอบงานงวดสุดท้ายแล้ว เมื่อผู้รับจ้างขอให้หน่วยงานขยายระยะเวลาได้เท่ากับสัญญาเดิม แต่ไม่เกิน ๑๘๐ วัน ข้อ ๒.๖ กำหนดว่า หากขยายระยะเวลาออกไปตาม ข้อ ๒.๑ ผู้รับจ้างไม่ถูกปรับ ก็ให้งดลดค่าปรับ หรือคืนค่าปรับตามความเป็นจริง แล้วแต่กรณี ต่อมา กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบและปฏิบัติตามมติ

คณะรัฐมนตรีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ และหนังสือลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อขอขยายระยะเวลาและขอคืนเงินค่าปรับตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าไม่อาจดำเนินการตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอได้ เนื่องจากสัญญาดังกล่าวได้มีการส่งมอบงานเสร็จสิ้นแล้ว ก่อนการขอขยายระยะเวลาส่งมอบงานเพื่อขอเงินค่าปรับคืน การปฏิเสธไม่ขยายระยะเวลาและคืนเงินค่าปรับทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับเป็นเงินจำนวน ๒๗๗,๓๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายเป็นเงินจำนวน ๓๕๐,๐๐๐ บาท เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำเงินดังกล่าวไปทำธุรกิจ จึงขาดรายได้ทางธุรกิจ และไม่สามารถนำเงินดังกล่าวไปชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้สถาบันการเงิน จึงถูกสถาบันการเงินระงับสินเชื่อ และเสียประวัติทางการเงินกับสถาบันการเงิน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่งที่มีอิสระตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นตามมาตรา ๒๘๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และมาตรา ๔ (๓) มาตรา ๗๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ก็ตาม แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยหาใช่เป็นอิสระจนคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารหรือหน่วยงานในระบบราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะของผู้ถูกฟ้องคดีให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๘๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อีกทั้งตามนัยมาตรา ๕๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ บัญญัติว่าการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดหางบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ และเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ซึ่งเห็นชอบในมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบการอาชีพอื่นซึ่งเป็นคู่สัญญากับทางราชการที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตราคาน้ำมัน เหล็กและวัสดุก่อสร้างที่สูงขึ้นอันเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อกระทรวงมหาดไทยผู้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามนัยมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑ แจ้งเวียนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องมีหน้าที่นำมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมาปฏิบัติด้วยมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงมีผลผูกพันผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อข้อเท็จจริงคดีนี้ปรากฏว่า สัญญาพิพาทมีการลงนามกันในวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๐ กำหนดทำงานแล้วเสร็จในวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

จึงเป็นสัญญาที่ลงนามกันก่อนวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ และ ณ วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ยังคงมีนิติสัมพันธ์ต่อกันอยู่ เมื่อครบกำหนดเวลาตามสัญญาแล้วผู้ฟ้องคดีก็ยังทำงานไม่แล้วเสร็จ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็หาได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาแต่อย่างใดไม่คงปล่อยให้ผู้ฟ้องคดีทำงานจนแล้วเสร็จและส่งมอบงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ อันเป็นการส่งมอบงานงวดสุดท้ายภายหลังจากวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ซึ่งล่วงเลยกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญาเป็นเวลาถึง ๑๑๘ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้หักค่าปรับไว้เป็นเงิน ๒๗๗,๓๐๐ บาท สัญญาพิพาทจึงเข้าเงื่อนไขที่ได้รับความช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว โดยที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรับความช่วยเหลือในวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ อันอยู่ในกำหนดเวลา ๖๐ วัน นับแต่วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในมาตรการช่วยเหลือดังกล่าวเป็นครั้งแรก ผู้ฟ้องคดีจึงปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่กำหนดไว้โดยถูกต้องและครบถ้วนแล้ว จึงย่อมได้รับความช่วยเหลือโดยต้องขยายระยะเวลาในสัญญาให้เป็นเวลา ๑๘๐ วัน อันมีผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าปรับที่ทำงานล่วงเลยกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญาแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนค่าปรับจำนวน ๒๗๗,๓๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ตามนัยมาตรา ๒๒๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี ที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าสัญญาพิพาทเป็นสัญญาจ้างทำของที่ค้ำประกันถึงผลสำเร็จของงานเมื่อผู้รับจ้างทำงานแล้วเสร็จและส่งมอบให้ผู้ว่าจ้าง และผู้ว่าจ้างได้จ่ายสินจ้างให้แล้ว สัญญาย่อมระงับไป ตามนัยมาตรา ๕๘๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานตามสัญญาเป็นนิติสัมพันธ์ที่คู่สัญญาต้องปฏิบัติภายหลังจากอายุสัญญาสิ้นสุดลงแล้วแต่ไม่ใช่หลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่จะขยายเวลาสัญญาหรือต่ออายุสัญญาได้ นั้น เห็นว่าเมื่อสัญญาพิพาทเป็นสัญญาทางปกครองซึ่งนิติสัมพันธ์ต้องบังคับกันตามหลักกฎหมายปกครอง โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดกับหลักกฎหมายปกครอง และมาตรการช่วยเหลือคู่สัญญากับทางราชการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นหลักคุณลักษณะทางการเงินในสัญญาทางปกครองซึ่งในสัญญาทางแพ่งไม่นำมาใช้ในการช่วยเหลือคู่สัญญากับทางราชการที่ประสิทธิภาพจะวิกฤตราคาน้ำมัน เหล็กและวัสดุก่อสร้างที่สูงขึ้น อันเป็นเหตุที่ในขณะทำสัญญาต่อกัน ไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้าว่าจะเกิดขึ้นและเป็นเหตุไม่ปกติที่เมื่อเกิดขึ้นแล้วก่อความเสียหายอย่างร้ายแรงในการปฏิบัติตามสัญญา ถึงขนาดที่ทำให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนขาดทุนเกินขนาดและนานเกินกว่าบุคคลธรรมดาจะคาดหมายได้ โดยวิธีการขยายระยะเวลาสัญญาหรือลด หรือคืนค่าปรับฐานผิดสัญญาให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนแล้วแต่กรณี เพื่อให้คุณภาพทางการเงินที่เอกชนเสียไปกลับคืนมาและสามารถดำเนินการตามสัญญาอันเป็นบริการสาธารณะได้ต่อไปตามหลักกฎหมายปกครอง ว่าด้วยบริการสาธารณะต้องมีความต่อเนื่อง ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจยกประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งไม่อาจนำมาใช้บังคับกับกรณีนี้ได้ขึ้นมากล่าวอ้างเพื่อปฏิเสธไม่ให้ความช่วยเหลือผู้ฟ้องคดีซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์ที่ได้รับความช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับ จำนวน ๒๗๗,๓๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้ผู้ฟ้องคดีจึงชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๖๕/๒๕๕๖)

๓.๕ คำพิพากษาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๑) การออกมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการของทางราชการ เพื่อให้เจตนาารมณในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตลอดไป ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณชนมากกว่าเมื่อเทียบกับความเสียหายที่ผู้ประกอบการอาชีพทำการประมงได้รับ จึงไม่ถือว่ากระทบสาระสำคัญในการประกอบอาชีพตามมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกาศมาตรการในเรื่องนี้จึงชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อกรมประมง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ศึกษาวิจัยเพื่อกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ พบว่า ในเขตตามประกาศที่พิพาทเป็นสถานที่วางไข่ของสัตว์น้ำเศรษฐกิจที่สำคัญ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงออกประกาศห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมงในพื้นที่ดังกล่าว และได้ออกประกาศห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดเพิ่มขึ้นจากประกาศฉบับเดิม เพื่อให้เหมาะสมกับสถานะทรัพยากรสัตว์น้ำ ประกาศดังกล่าวจึงเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้บรรลุเจตนาารมณในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตลอดไปแม้ว่าจะกระทบต่อรายได้จากการทำการประมงของผู้ฟ้องคดีก็เป็นเพียงระยะเวลา ๓ เดือน ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถนำเรือออกทำการประมงนอกพื้นที่หรือใช้เครื่องมือทำการประมงที่ไม่ต้องห้ามได้ จึงมิได้กระทบสาระสำคัญในการประกอบอาชีพประมงตามมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และการออกประกาศดังกล่าวมีเจตนาารมณเพื่อสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติประเภทสัตว์น้ำให้ยั่งยืน ซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะในช่วงระยะเวลาและสถานที่ที่กำหนดเฉพาะเท่านั้นไม่มีลักษณะที่อาจทำให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติ และอาชีพ ดังนั้น ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๑/๒๕๔๗)

(๒) การออกประกาศห้ามใช้เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ประกอบกับเรือยนต์ทำการประมงในพื้นที่บางแห่ง เพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ และการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น แม้มาตรการดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อชั่งน้ำหนักผลกระทบและความเสียหายที่ได้รับกับผลประโยชน์สาธารณะที่ต้องสูญเสียแล้ว จะเห็นว่าความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเบาบางกว่าความเสียหายของประโยชน์สาธารณะ

เมื่อผลการศึกษาวิจัยของอธิบดีกรมประมง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พบว่าเครื่องมืออวนรุนมีลักษณะที่ทำให้สามารถจับสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่หน้าดินได้ ซึ่งจะมีกลุ่มลูกสัตว์น้ำเศรษฐกิจปนอยู่ด้วย หากปล่อยให้ลูกสัตว์น้ำเหล่านี้เจริญเติบโตจะมีมูลค่าทางเศรษฐกิจมากกว่า ประกอบกับตัวสกีซึ่งเป็นอุปกรณ์ที่ติดกับอวนรุนทำให้น้ำทะเลขุ่น ส่งผลกระทบต่อการประมงพื้นบ้านบริเวณชายฝั่งด้วย จึงเห็นได้ว่าประกาศฉบับดังกล่าวเป็นมาตรการที่สามารถบรรลุผลในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำและอาชีพประมงพื้นบ้านได้ แม้จะมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพประมงของผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่เมื่อชั่งน้ำหนักผลกระทบและความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับกับผลประโยชน์สาธารณะที่ต้องสูญเสียแล้ว จะเห็นว่าความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเบาบางกว่าความเสียหายของประโยชน์สาธารณะ ประกอบกับยังไม่อาจแสวงหามาตรการอื่นใดที่จะสามารถดำเนินการให้บรรลุผลในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

และสิ่งแวดล้อมและการประกอบอาชีพได้เท่ากับมาตรการที่กำหนดไว้ในประกาศพิพาท ประกาศดังกล่าวจึงเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตลอดไป ประกาศดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๔๑/๒๕๔๙)

(๓) การกําจัดขยะโดยใช้ที่ดินตำบลราชาเทวะเป็นที่ฝังกลบ

การที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานครอันเป็นราชการส่วนท้องถิ่นทำสัญญาว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ให้กำจัดขยะมูลฝอยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะผู้ว่าจ้างมีหน้าที่จะต้องควบคุมดูแลห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ให้ดำเนินการอย่างถูกต้องลักษณะและภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และมีหน้าที่ต้องทราบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องตรวจสอบข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมสมุทรปราการก่อนทำสัญญาจ้าง ทั้งต้องตรวจสอบการดำเนินการของห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. มิให้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนในบริเวณใกล้เคียง เมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ดำเนินการดังกล่าว จึงถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม การกำจัดขยะมูลฝอยถือเป็นบริการสาธารณะ ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ การที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทำสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. กำจัดขยะมูลฝอย ถือเป็นกรมอบให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. จัดทำบริการสาธารณะด้านกำจัดขยะมูลฝอยแทนกรุงเทพมหานคร การสั่งห้ามห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ประกอบกิจการกำจัดขยะมูลฝอยย่อมส่งผลเสียหายต่อการจัดทำบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร ประกอบกับปัญหาเรื่องกลิ่นที่เกิดจากการประกอบกิจการของห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ลดน้อยลงแล้ว ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบความเสียหายของผู้ฟ้องคดีและประชาชนที่ได้รับผลกระทบเรื่องกลิ่นกับความเสียหายที่เกิดจากการสั่งห้ามห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ประกอบกิจการตามสัญญาที่ทำไว้กับกรุงเทพมหานคร การสั่งห้ามห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ประกอบกิจการดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวมมากกว่า (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๙/๒๕๔๗)

(๔) จากข้อกำหนดของประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในท้องที่อำเภอกระบุรี อำเภอตะกั่วป่า อำเภอยายเมือง อำเภอทับปุด อำเภอเมืองพังงา อำเภอตะกั่วทุ่ง และอำเภอเกาะยาว จังหวัดพังงา ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๐ จะเห็นได้ว่า เหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดี (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) กำหนดมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเห็นว่าปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติชายฝั่งทะเลจังหวัดพังงาส่วนหนึ่งมาจากการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรม จึงห้ามโรงงานทุกประเภทหรือทุกชนิดตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารใดๆ เป็นอาคารหรือประกอบกิจการ เว้นแต่โรงงานบางประเภทที่เป็นไปเพื่อบริการชุมชนหรือมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

ดังนั้น มาตรการห้ามขยายโรงงานหรือย้ายโรงงานที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรุนแรง จึงกำหนดมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมให้อยู่บริเวณเดิม ไม่ให้มีการก่อมลพิษเพิ่มมากขึ้น ทั้งยังเป็นการฟื้นฟูสภาพความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย จึงเห็นได้ว่า ข้อ ๔ (๑) และข้อ ๑๑ ของประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ เป็นมาตรการที่สามารถบรรลุผลในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติได้มากกว่ามาตรการอื่น เพราะหากปล่อยให้ขยายโรงงานหรือเพิ่มกำลังการผลิต แม้จะเป็นพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตไว้เดิมก็จะทำให้ปัญหาสภาพสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมมีความรุนแรงมากขึ้นและยากแก่การแก้ไขในภายหลัง ดังนั้น แม้ว่ามาตรการดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพกิจการโรงงานอุตสาหกรรมของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบคนในท้องที่ดังกล่าวอยู่บ้าง แต่ก็ถือได้ว่าเป็นมาตรการที่จำเป็นต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๓๓/๒๕๕๓)

(๕) การทำเหมืองหินในบริเวณเกาะสมุย อย่างน้อยที่สุดย่อมส่งผลให้สูญเสียพื้นที่ที่เป็นภูเขาไปอย่างถาวร ซึ่งเป็นความเสียหายที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อันจะส่งผลกระทบต่อสภาพสิ่งแวดล้อมของเกาะสมุย และเมื่อคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ได้รับจากการทำเหมืองดังกล่าว ซึ่งมีเพียงทำให้หินที่ใช้ในการอุตสาหกรรมก่อสร้างบนเกาะสมุยหาได้ง่ายและมีราคาถูกลงแล้ว กรณีย่อมไม่อาจเทียบได้กับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่สภาพสิ่งแวดล้อมของเกาะสมุย ดังนั้น การที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการได้พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโครงการที่ผู้ฟ้องคดีขอประทานบัตรแล้ว เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม อันมีที่มาและอาศัยฐานข้อมูลจากแผนการจัดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติบริเวณเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี และมีมติไม่เห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยเหตุผลและเป็นการชอบด้วยกฎหมายแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม) มีคำสั่งไม่อนุญาตประทานบัตรตามคำขอของผู้ฟ้องคดี จึงย่อมเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๓๓/๒๕๔๙)

(๖) เมื่อผลการศึกษาวิจัยพบว่าการทำประมงด้วยอวนรุนก่อให้เกิดการสูญเสียทางเศรษฐกิจ อีกทั้งส่งผลกระทบต่อการทำประมงพื้นบ้านของชาวบ้านบริเวณชายฝั่งจังหวัดปัตตานีด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมประมง) จึงเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์) ออกประกาศฉบับพิพาทโดยมีแผนที่กำหนดเขตพื้นที่ห้ามใช้เครื่องมืออวนรุนทำการประมงประกอบเรือยนต์แบบท้ายประภาคให้ชัดเจน จึงเห็นได้ว่าประกาศฉบับพิพาทเป็นมาตรการที่สามารถบรรลุผลในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำและอาชีพประมงพื้นบ้านได้มากกว่ามาตรการที่กำหนดไว้ในประกาศฉบับเดิม และแม้มาตรการดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพประมงของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบหกคนก็ตาม เมื่อชั่งน้ำหนักผลกระทบต่อเสรีภาพและความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบหกคนได้รับกับผลประโยชน์ของสาธารณะที่ต้องสูญเสียแล้ว ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบหกคนเบาบางกว่าความเสียหายของประโยชน์สาธารณะ

ประกอบกับยังไม่อาจแสวงหามาตรการอื่นใดที่จะสามารถดำเนินการให้บรรลุผลในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและการประกอบอาชีพได้เท่ากับมาตรการที่กำหนดไว้ใน

ประกาศฉบับพิพาท ประกาศฉบับพิพาทจึงเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตลอดไป อันเป็นการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกประกาศฉบับที่พิพาทโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๒ (๒) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ จึงเป็นการใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๔๑/๒๕๔๙)

(๗) ในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมการขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ ได้คำนึงถึงผลกระทบต่อถ้าผาจันได จึงกำหนดให้มีการใช้วัตถุระเบิดไม่เกิน ๑๒๐ กิโลกรัม/จังหวัด ซึ่งจะไม่ส่งผลกระทบต่อถ้าผาจันได นอกจากนี้ในการให้ความเห็นชอบกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมการขอประทานบัตรทำเหมืองแร่นั้น สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้กำหนดพื้นที่ให้ทำเหมืองได้เฉพาะตอนกลางของแปลงคำขอประทานบัตรด้านทิศตะวันตกเท่านั้น โดยให้เว้นการทำเหมืองแร่บริเวณทิศเหนือ ทิศใต้และทิศตะวันออกของแปลง จึงเห็นได้ว่าการออกประทานบัตรของผู้ถูกฟ้องคดี (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม) ให้แก่นาย ด. ได้คำนึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๖/๒๕๕๒)

(๘) แม้กฎหมายจะกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องรับผิดชอบในความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้น หากปรากฏว่าการชุดดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายเพื่อการนั้น ตามมาตรา ๙๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และถ้าเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผู้ฟ้องคดีทั้งสองย่อมต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไป ตามมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และในเทศบัญญัติของเทศบาลตำบลปากน้ำแหลมสิงห์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการชุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๘ กำหนดให้ผู้ชุดดินต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหากเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของบุคคลและสภาพแวดล้อม

จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่า หากเกิดความเดือดร้อนเสียหายจากการชุดดิน ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมายก็ตาม แต่มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง อันส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณเขาห้าห้าน ซึ่งส่วนใหญ่มีอาชีพเลี้ยงกุ้งจนไม่อาจแก้ไขเยียวยาได้ ตลอดจนผลกระทบต่อแหล่งน้ำอุปโภคบริโภคของประชาชนบริเวณนั้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้อำนาจดุลพินิจตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการชุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองหยุดการชุดดิน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๑/๒๕๕๒)

(๙) มาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และสิทธิของบุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองด้านสุขภาพอนามัยจากรัฐ ให้ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการที่มีลักษณะดังกล่าว โดยเจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งการได้ก่อนที่จะเกิดเหตุร้ายขึ้น อันเป็นมาตรการทางกฎหมายในลักษณะป้องกันก่อนเกิดเหตุ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ประชาชนได้รับผลกระทบจากการกระทำของผู้ฟ้องคดีถึงขนาดมีผู้ป่วยเป็นโรคทางเดินหายใจ และโรคผิวหนัง ซึ่งถือว่าประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายแล้ว ประกอบกับระบบจัดมลพิษยังไม่มีประสิทธิภาพ และไม่ปฏิบัติตามหลักวิชาการ หากให้ประกอบกิจการต่อไปโดยไม่ได้รับการแก้ไขจากก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อชีวิตของประชาชนในบริเวณใกล้เคียงได้

ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อุตสาหกรรมจังหวัด) ยอมใช้อำนาจตามมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดประกอบกิจการโรงงานชั่วคราว เพื่อปรับปรุงภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจบนพื้นฐานแห่งประโยชน์สาธารณะ สิทธิของผู้ฟ้องคดี และอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดประกอบกิจการโรงงานในการถลุงแร่ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗๓/๒๕๔๙)

(๑๐) เมื่อปรากฏว่ากรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานปรมานูเพื่อสันติ) ละเลยการปฏิบัติหน้าที่เพื่อควบคุมดูแลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์พลังงานปรมานู การเก็บรักษาวัสดุแก๊มมันตรังสี และการจัดการกากแก๊มมันตรังสีให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ใช้และประชาชนเป็นเหตุให้มีการนำเครื่องฉายรังสีไปเก็บไว้ในที่ไม่ได้รับอนุญาตจนกระทั่งมีคนร้ายลักไป การแพร่กระจายของแก๊มมันตรังสีจึงเป็นผลโดยตรงจากการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองคน และจะต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนดังกล่าว โดยในเรื่องค่าเสียหายที่เป็นตัวเงินนั้น ศาลกำหนดให้ตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคน ส่วนค่าเสียหายที่ไม่เป็นตัวเงินเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ามีอาการปวดศีรษะมาก คลื่นไส้ อาเจียน อ่อนเพลีย ผื่นร่วง เกร็ดเลือดต่ำ ไชโรโมโซมผิดปกติ ไชกระดูกฝ่อ จึงต้องปฏิบัติตามคำสั่งแพทย์ เช่น ต้องงดอาหารประเภทยาง เผา ผัก และผลไม้สด บางรายห้ามแปรงฟัน จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้รับความเสียหายแก่ร่างกายและอนามัย จึงกำหนดค่าเสียหายที่ไม่ใช่ตัวเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าตามมาตรา ๔๔๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๑๕/๒๕๕๐)

(๑๑) ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีเป็นความเสียหายโดยตรงจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) ละเลยต่อหน้าที่ไม่ออกคำสั่งระงับการปล่อยน้ำเสียของผู้ประกอบกิจการเพาะเลี้ยงลูกไร ทำให้น้ำเสียไหลท่วมที่สวนของผู้ฟ้องคดีเป็นเหตุให้พืชสวนของผู้ฟ้องคดีเสียหาย ซึ่งแม้ความเสียหายนั้นจะเกิดจากการกระทำของบุคคลอื่นอยู่ด้วย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ยังต้องรับผิดชอบในส่วนของตน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าวและทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (องค์การบริหารส่วนตำบล) ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด

ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อันได้แก่ ค่าเสียหายจากการยกเครื่องทำคันดินสำหรับกั้นน้ำและทำสันดินเพื่อการเพาะปลูก ค่าเสียหายจากการใช้รถไฟปรับแต่งที่สวน และใช้รถไฟตีพรวนดิน ค่าเสียหายจากการใช้คนงานในการปลูกชะอม และค่าเสียหายจากการขาดรายได้ในการตัดยอดชะอมไปขาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕๗/๒๕๕๒)

(๑๒) สิทธิของบุคคลที่บัพัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา ๔๖ มาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๙ บัญญัติรับรองไว้ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมาย ทั้งปวง การที่ยังไม่มีบัพัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการใช้สิทธิดังกล่าวนี้ ไม่ใช่เหตุที่องค์กรของรัฐจะยกขึ้นมาเป็นข้ออ้างเพื่อปฏิเสธไม่ให้ความคุ้มครองสิทธิดังกล่าวได้ ดังนั้น ในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของบุคคลในชุมชนท้องถิ่น หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องจะต้องทำการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียของบุคคลในชุมชนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องให้บุคคลในชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว และให้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าวตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่ ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญของบุคคลในชุมชนท้องถิ่น หรือในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ก็จะต้องดำเนินการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย หรือส่วนได้เสียของบุคคลในชุมชนท้องถิ่น และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สมควรแก่กรณี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๓๔/๒๕๕๐)

(๑๓) ในการจัดทำผังเมืองรวมสมุทรปราการ คณะกรรมการผังเมืองไม่ได้รับทราบถึงข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ดังนั้น การพิจารณาผังเมืองรวมสมุทรปราการจึงมีความบกพร่องในเรื่องของข้อมูลข้อเท็จจริงที่ไม่ครบถ้วน เมื่อกฎกระทรวงให้ใช้บังคับกับผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๔๔ ใช้บังคับ คณะกรรมการผังเมืองจึงพิจารณาและมีมติให้แก้ไขปรับปรุงเพื่อให้ถูกต้องเหมาะสม โดยให้มีการชี้แจงจากบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบกับความเห็นของสภาเทศบาลตำบลคลองด่านและองค์การบริหารส่วนตำบลคลองด่าน จึงฟังเป็นที่น่าเชื่อว่าสภาพพื้นที่ตำบลคลองด่านมีความเหมาะสมที่จะกำหนดการใช้ประโยชน์เป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) และที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย (สีเหลือง) มากกว่าที่จะเป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง) ดังนั้น การออกกฎกระทรวงให้ใช้ผังเมืองรวมสมุทรปราการเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ จึงสามารถกระทำได้ตามมาตรา ๒๖ วรรค ๒ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๔๑/๒๕๔๙)

(๑๔) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ออกหนังสืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการประกอบโลหกรรมตามใบอนุญาต เลขที่ ๑/๒๕๔๑ นั้น ถึงแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อาจใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่กำหนดให้ใช้อำนาจสั่งการเป็นหนังสือให้หยุดการประกอบโลหกรรม ได้ตามที่เห็นสมควร ถ้าเห็นว่าการประกอบโลหกรรมจะเป็นอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือทรัพย์สิน แต่เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบโลหกรรม อันเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและผู้ฟ้องคดี และเพื่อให้ประชาชนมีความมั่นใจในการควบคุมตรวจสอบการประกอบโลหกรรม และการที่จะอนุญาตให้ประกอบโลหกรรม จะต้องใช้ดุลพินิจด้วยความรอบคอบและถูกต้องตามหลักวิชาการ ซึ่งในสถานการณ์ที่มีประชาชนคัดค้านหรือประท้วง จึงจำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องก่อน

อีกทั้งการที่หน่วยงานของรัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินโครงการหรือกิจการใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใด บุคคลในท้องถิ่นย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุญาต ประกอบกับผู้ว่าราชการจังหวัดได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาการชุมนุมเรียกร้องของประชาชน เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในพื้นที่แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงจำเป็นต้องพิสูจน์ด้วยการให้ผู้ฟ้องคดีทดลองเดินเครื่องเพื่อทดสอบประสิทธิภาพของระบบขจัดมลพิษว่ามีความปลอดภัยใด โดยวิธีการเก็บตัวอย่างอากาศว่าเป็นไปตามมาตรฐานหรือไม่ แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะราษฎรประท้วงคัดค้าน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่สามารถอนุญาตให้เปิดประกอบโลหกรรมเป็นหนังสือตามเงื่อนไขข้อ ๑ ของใบอนุญาตได้ เพราะต้องรอผลการพิจารณาของคณะทำงาน ดังนั้นการที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการประกอบโลหกรรม จึงมิใช่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗๓/๒๕๔๙)

(๑๕) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ดำเนินการให้มีการแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมสมุทรปราการ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ สามารถประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยได้ในบริเวณที่ดินพื้นที่สีส้ม ซึ่งเป็นประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลางของผังเมืองรวมสมุทรปราการ การดำเนินการดังกล่าวไม่ได้ทำให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสุขลักษณะ ความสะอาด สบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม สำหรับประชาชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลางตามวัตถุประสงค์ของการผังเมืองตามบทนิยามคำว่า “การผังเมือง” และคำว่า “ผังเมืองรวม” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ เนื่องจากกิจการกำจัดมูลฝอยเป็นกิจการที่ไม่เหมาะสมจะให้มีในพื้นที่ซึ่งผังเมืองรวมกำหนดไว้เป็นประเภทที่อยู่อาศัย ดังจะเห็นได้จากกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่ขณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นประธานกรรมการ ได้ให้ความเห็นชอบในการแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ในคราวเดียวกันนั้น ซึ่งกำหนดให้ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการกำจัดมูลฝอยไม่ว่าจะเป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย ตามข้อ ๗ วรรคสอง (๗) หนาแน่นปานกลาง

ตามข้อ ๘ วรรคสอง (๘) หรือหนาแน่นมากตามข้อ ๙ วรรคสอง (๘) รวมทั้งที่ดินประเภทพาณิชยกรรมตามข้อ ๑๐ วรรคสอง (๑๐) ของกฎกระทรวงดังกล่าว

เพราะกิจการกำจัดมูลฝอยย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง หรือก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชนที่อาศัยอยู่บริเวณนั้น อีกทั้งข้อกำหนดผังเมืองรวมที่ห้ามประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยในที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลางเป็นข้อกำหนดเพื่อประโยชน์แห่งรัฐเพราะเป็นมาตรฐานกลางของผังเมืองรวมที่ใช้บังคับทั่วประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนโดยรวมเพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน การแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมสมุทรปราการดังกล่าว จึงไม่เป็นการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเพื่อประโยชน์แห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๙/๒๕๔๗)

๓.๖ คำพิพากษาเกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญ

(๑) ในการดำเนินการผ่อนผันให้ราษฎรจำหน่ายสินค้าบนทางเท้าสาธารณะเทศบาลมีหน้าที่ต้องดูแลเพื่อมิให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญหรือกระทบสิทธิของประชาชนผู้ใช้ทางสาธารณะและเจ้าของอาคารที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียง

กรณีที่เทศบาลเมืองดำเนินการผ่อนผันให้ราษฎรจำหน่ายสินค้าบนทางเท้าสาธารณะเทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามความเหมาะสมไม่ให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญหรือกระทบสิทธิของประชาชนที่ใช้ทางเท้าสาธารณะและกับเจ้าของอาคารที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงเมื่อปรากฏว่าในการผ่อนผันดังกล่าวได้มีการปลูกสร้างเป็นแผงลอยร้านค้าติดตั้งกับพื้นคอนกรีตเป็นการถาวร มีการผ่อนผันให้วางขายได้ทั้งกลางวันกลางคืน และเป็นอุปสรรคต่อการใช้ที่สาธารณะในการสัญจร ทำให้ผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากเสียง กลิ่น และควันจากการประกอบอาหาร การอนุญาตให้มีการก่อสร้างแผงลอยร้านค้าบนพื้นที่ดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและตราบไต่ที่ยังคงมีความเดือดร้อนรำคาญอยู่ ย่อมถือว่าเทศบาลเมืองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ได้รับความเดือดร้อนรำคาญ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗๑/๑๕๕๐)

(๒) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการประกอบกิจการที่อาจก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญ มีหน้าที่ต้องเลือกใช้มาตรการบังคับตามกฎหมายที่รุนแรงเพิ่มขึ้น เพื่อให้การดำเนินการระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญบรรลุผล

กรณีที่การซ่อมบำรุงรถยนต์บรรทุกซึ่งใช้ในการขนดินของผู้ประกอบกิจการรับจ้างขนดินก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญที่มีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนที่พักอาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง นายองค์การบริหารส่วนตำบลย่อมมีหน้าที่ต้องดำเนินการระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญให้หมดสิ้นไป หากมาตรการบังคับตามกฎหมายที่เลือกใช้เบื้องต้นไม่สามารถบรรลุผลย่อมมีหน้าที่เลือกใช้มาตรการบังคับที่รุนแรงเพิ่มขึ้นเพื่อให้การระงับ

ความเดือดร้อนรำคาญบรรลุลผล การไม่ดำเนินการดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐/๒๕๕๑)

(๓) เจ้าพนักงานท้องถิ่นนอกจากจะมีภาระหน้าที่ในการสั่งระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญแล้ว ยังมีภาระหน้าที่ในการตรวจสอบและดำเนินการแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญอยู่ตลอดเวลา โดยไม่จำเป็นต้องมีผู้ได้ร้องเรียนกล่าวหา

เมื่อการประกอบกิจการฆ่าสัตว์ของเจ้าของโรงฆ่าและชำแหละสุกร ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ราษฎรซึ่งอาศัยอยู่ในละแวกใกล้เคียง นายกเทศมนตรีย่อมมีภาระหน้าที่ในการตรวจสอบและดำเนินการแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าว โดยไม่จำเป็นต้องมีบุคคลได้ร้องเรียนกล่าวหา และการที่นายกเทศมนตรีดำเนินการแก้ไขแล้ว สาเหตุเดือดร้อนรำคาญยังไม่ถูกระงับ นายกเทศมนตรียังคงมีหน้าที่ต้องดำเนินการป้องกันระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าวอยู่ตลอดเวลา การไม่ดำเนินการเช่นว่านี้โดยถูกต้องครบถ้วนถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๔๑/๒๕๕๑)

๓.๗ คำพิพากษาเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(๑) ในการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นหน้าที่ของหน่วยงานผู้รับผิดชอบการเวนคืนที่ต้องพิจารณาว่าที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีมูลค่าหรือราคาตลาดลงจากการที่ต้องถูกเวนคืนหรือไม่ เพียงใด โดยไม่จำเป็นต้องให้เจ้าของที่ดินร้องขอเสียก่อน

การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องพิจารณาถึงมูลค่าของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนว่า ที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าวมีมูลค่าหรือราคาตลาดลงจากการที่ต้องถูกเวนคืนหรือไม่ เพียงใด โดยถือเป็นหน้าที่ของกรมทางหลวงที่ต้องปฏิบัติโดยไม่จำเป็นต้องให้ผู้ถูกเวนคืนร้องขอ เนื่องจากการฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้รับเงินค่าทดแทนในจำนวนที่เป็นธรรม ซึ่งการกำหนดค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่ราคาตลาดลง จะต้องลดลงโดยเป็นผลโดยตรงจากการเวนคืน และเป็นการพิจารณาที่ดินแปลงนั้นเป็นการเฉพาะราย เมื่อปรากฏว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีส่วนที่เหลือจากการเวนคืนยังคงใช้ประโยชน์ได้ และมีได้มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงแต่อย่างใด ศาลจึงไม่จำเป็นต้องกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินในส่วนที่เหลือจากการเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๙/๒๕๔๙)

(๒) การจ่ายเงินค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินที่ถูกเวนคืน ซึ่งมีลักษณะของการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินทำนองเดียวกันให้แตกต่างกันย่อมมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อันเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค

เมื่อราษฎรทั้งสองกลุ่มเป็นผู้ครอบครองที่ดินที่มีการโต้แย้งกรรมสิทธิ์และยังไม่มี การพิสูจน์สิทธิตามหลักเกณฑ์ของ กบร. เหมือนกัน การจ่ายเงินค่าทดแทนความเสียหายพิเศษให้แก่ราษฎรทั้งสองกลุ่มจึงต้องปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน การแบ่งเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทน ออกเป็น ๒ กลุ่มและจ่ายเงินค่าทดแทนให้ในอัตราที่แตกต่างกัน จึงเป็นการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกัน ซึ่งขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้กรมทางหลวงจ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่ม

ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเท่ากับผู้ครอบครองที่ดินในกลุ่มที่รวมเรียกฟ้องกับสมาชิกคนจนซึ่งมีที่ดินอยู่บริเวณเดียวกับผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๙๘ - อ. ๒๐๐ /๒๕๔๙)

(๓) การกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้น ต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ทุกประการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ประกอบกัน

เกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ เป็นรายละเอียดของการกำหนดเงินค่าทดแทนที่เป็นไปตามหลักการของมาตรา ๔๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ดังนั้น การกำหนดเงินค่าทดแทนจึงต้องพิจารณาโดยใช้หลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ประกอบกันทั้งหมด เมื่อฟังได้ว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีใช้ที่ดินที่ถูกล้อมรอบจนไม่มีทางออกหรือที่ดินตาบอดและผู้อยู่อาศัยในที่ดินแปลงพิพาทสามารถใช้เดินทางและขนส่งผลทางการเกษตรออกสู่ถนน ร.พ.ช. ได้เหมือนที่ดินที่ติดถนนสาธารณะทั่วไป การพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินแปลงพิพาทจึงย่อมนำราคาค่าทดแทนที่มีการกำหนดให้ที่ดินแปลงอื่นในบริเวณเดียวกันแต่เป็นที่ดินที่ติดกับทางสาธารณะมาใช้ประกอบในการพิจารณาได้ เพราะมีได้แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง แต่ถือได้ว่ามีสภาพทำเลที่ตั้งคล้ายคลึงกัน ศาลจึงเห็นสมควรกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๖๙/๒๕๔๙)

(๔) การกำหนดค่าทดแทนความเสียหายจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนการกำหนดเงินค่าทดแทนในกรณีที่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๑ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ นั้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกำหนดโดยพิจารณาจากสภาพความเสียหายจริงเป็นการเฉพาะของผู้ถูกเวนคืนแต่ละราย การกำหนดค่าทดแทนสำหรับความเสียหายดังกล่าวโดยถ่วงเฉลี่ยให้กับผู้ถูกเวนคืนทุกรายแล้วคำนวณเพิ่มรวมเข้ากับเงินค่าทดแทนที่ดินแต่ละแปลง ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๙/๒๕๕๐)

๒.๒ การกำหนดค่าทดแทนกรณีที่ดินที่ถูกเวนคืนบางส่วนและส่วนที่เหลือมีราคาลดลง

ในกรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บางส่วน และส่วนที่เหลือมีราคาลดลง หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือ โดยจะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงมาเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างของราคาที่ดินก่อนการเวนคืนและหลังการเวนคืน หากไม่มีข้อมูลดังกล่าว ก็ให้พิจารณาวินิจฉัยจากสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น เมื่อคดีนี้ไม่มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับราคาที่ดินก่อนการเวนคืนและหลังการเวนคืนมาเปรียบเทียบเพื่อให้เห็นความแตกต่างของราคาที่ดินได้ การพิจารณาว่าที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของผู้ฟ้องคดีมีราคาลดลงหรือไม่ จึงต้องวินิจฉัยตามสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินที่เปลี่ยนแปลงไป เมื่อเดิมที่ดินพิพาทตั้งอยู่ริมถนนทางหลวงแผ่นดินห่างจากตัวจังหวัดประมาณ ๔.๓ กิโลเมตร ที่ดินส่วนที่ติดถนนหน้ากว้าง ๒๔ เมตร ลึก ๘๐ เมตร มีการพัฒนาเพื่อใช้ประโยชน์เต็มพื้นที่แล้ว

และเคยได้รับอนุญาตให้ใช้เป็นสถานที่ตั้งโรงงานมาแล้ว แม้อต่อมาไม่ได้รับการต่ออายุใบอนุญาตก็ตาม แต่เมื่อมีการเวนคืนและก่อสร้างถนนแล้วเสร็จ สภาพที่ดินส่วนที่เหลือจะตั้งอยู่บริเวณทางขึ้นลงทางแยกต่างระดับอยู่ในตำแหน่งคับขันในการจราจรและไม่สะดวกในการเข้าออก ซึ่งสภาพทำเลที่ตั้งดังกล่าวไม่เหมาะสมกับการทำเป็นสถานประกอบการค้ากรณีจึงถือว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีส่วนที่เหลือจากการเวนคืนใช้ประโยชน์ได้จำกัดและมีราคาตกลง กรมทางหลวงจึงมีหน้าที่ตามมาตรา ๒๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่จะต้องกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีและสังคม การที่กรมทางหลวงนำค่าความเสียหายของที่ดินส่วนที่เหลือของผู้ฟ้องคดีอันมีราคาตกลงนั้นไปคิดรวมให้กับที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน โดยคิดเพิ่มให้อีกร้อยละ ๕๐ ของราคาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนที่สมควรได้รับ แม้จะถือว่าเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีแล้วบางส่วนแต่ราคาค่าทดแทนที่ดินดังกล่าวอย่างต่ำเกินไปไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๕/๒๕๕๐)

(๕) ในการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บางส่วนนั้น ถือเป็นหน้าที่ของหน่วยงานผู้รับผิดชอบการเวนคืนที่ต้องพิจารณาว่าที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีมูลค่าหรือราคาตกลงจากการที่ต้องถูกเวนคืนหรือไม่ เพียงใด โดยไม่จำเป็นต้องให้เจ้าของที่ดินร้องขอเสียก่อน ทั้งนี้ ในการกำหนดเงินค่าทดแทนดังกล่าวจะต้องพิจารณาจากผลกระทบต่างๆ ที่ทำให้ที่ดินเฉพาะแปลงนั้นเปลี่ยนแปลงไปอันเนื่องจากการเวนคืนโดยตรง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนบางส่วนเพื่อก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดให้ และขอความเป็นธรรมในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนในชั้นอุทธรณ์ นั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๔๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ประกอบกับมาตรา ๒๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว เห็นว่า ในการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ผู้ฟ้องคดีต้องได้รับการพิจารณาถึงมูลค่าของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนให้ได้ข้อเท็จจริงด้วยว่า ที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าวมีราคาตกลงจากการที่ต้องถูกเวนคืนหรือไม่ เพียงใด โดยถือเป็นหน้าที่ของกรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่ต้องปฏิบัติโดยไม่จำเป็นต้องให้ผู้ฟ้องคดีร้องขอเสียก่อน เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีมิได้พิจารณาความเสียหายจากการเวนคืนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี และแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะมีได้ร้องขอเงินค่าทดแทนในส่วนนี้ไว้โดยตรงก็ตาม แต่เนื่องจากการฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้รับเงินค่าทดแทนในจำนวนที่เป็นธรรม และถือว่าเป็นกรณีอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลจะยกขึ้นวินิจฉัยได้ ดังนั้น ศาลจึงมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาและกำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะที่ดินส่วนที่เหลือนี้ได้ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๒๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ซึ่งการกำหนดค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่ราคาตกลง จะต้องลดลงโดยเป็นผลโดยตรงจากการเวนคืนเท่านั้น อีกทั้งการจะพิจารณาว่าที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาตกลงหรือไม่ เพียงใด เป็นการพิจารณา

ที่ดินแปลงนั้นเป็นการเฉพาะรายเท่านั้น โดยพิจารณาจากผลกระทบที่เปลี่ยนแปลงไปอันเนื่องจากการเวนคืน โดยพิจารณาถึงรูปร่างลักษณะ ขนาดที่เปลี่ยนแปลงไปของที่ดิน รวมถึงข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์ เป็นต้น และมีอำนาจราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาได้ เนื่องจากราคาประเมินทุนทรัพย์ดังกล่าวเป็นการกำหนดราคาประเมินที่ดินทั้งระบบและเป็นการสำรวจเพื่อกำหนดราคาที่ดินใหม่ทุกๆ สี่ปี อย่างไรก็ตาม เมื่อปรากฏว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีส่วนที่เหลือจากการเวนคืนยังคงใช้ประโยชน์ได้ และมีได้มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงแต่อย่างไรก็ตาม ศาลจึงไม่จำเป็นต้องกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่เหลือจากการเวนคืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๙/๒๕๔๙)

๓.๘ คำพิพากษาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการ

๓.๘.๑ การย้ายข้าราชการ

(๑) คำสั่งให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานอื่นต้องเป็นคำสั่งที่สามารถดำเนินการให้เจตนาธรรมหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายบรรลุผลโดยต้องจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของข้าราชการเพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนาธรรมของกฎหมาย

การออกคำสั่งย้ายข้าราชการให้ไปปฏิบัติงานที่อื่นต้องสามารถดำเนินการให้เจตนาธรรมหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายบรรลุผล และต้องจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของข้าราชการเพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดังกล่าว แม้คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานเป็นการประจำ ณ ท่าเทียบเรือจะเป็นไปตามเจตนาธรรมของกฎหมายในการกำกับดูแลท่าเทียบเรือ แต่เป็นการจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพเกินควร คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๐/๒๕๔๗)

(๒) เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามระเบียบหรือประกาศที่หน่วยงานทางปกครองออกมาใช้บังคับ โดยไม่มีอำนาจหลักเกณฑ์อื่นใดนอกเหนือหรือต่างไปจากระเบียบหรือประกาศดังกล่าวมาใช้พิจารณาได้

การที่คณะกรรมการสอบคัดเลือกมีมติแก้ไขหลักเกณฑ์ตามประกาศมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช เรื่อง การให้ทุนการศึกษาแก่บุคลากรของมหาวิทยาลัยเพื่อไปศึกษาระดับปริญญาเอก ณ ต่างประเทศ ประจำปี ๒๕๔๑ โดยไม่มีอำนาจ จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นผลให้ประกาศผลการให้ทุนไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗๓/๒๕๔๗)

(๓) การที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลแตกต่างไปจากหลักการซึ่งเป็นสาระสำคัญที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเป็นนโยบายไว้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันมีผลให้คำสั่งที่ออกตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

เมื่อการดำเนินการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมสรรพากร ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในหนังสือสำนักงาน ก.พ. รวมทั้งหลักเกณฑ์ตามหนังสือดังกล่าวในส่วนของผู้มีสิทธิสมัครเข้ารับการคัดเลือก ไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี จึงทำให้คำสั่งแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมสรรพากรไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๙/๒๕๔๙)

๓.๘.๒ คดีเกี่ยวกับการสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) มีประกาศสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ว่าไม่อาจบรรจุแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชน ๓ ซึ่งเป็นไปตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลเพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว

เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งเจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชน ๓ ว่า ต้องได้รับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าทางกฎหมาย หรือทางสังคมศาสตร์ หรือทางสาขาวิชาอื่นที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดว่าใช้เป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนี้ได้ ซึ่งการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า บุคคลที่จบการศึกษาในระดับปริญญาตรีทางกฎหมาย ทางสังคมศาสตร์หรือสาขาวิชาอื่นๆ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดนั้นสามารถที่จะทำงานในตำแหน่งเจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชน ๓ ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้โดยไม่จำเป็นต้องจบการศึกษาในระดับปริญญาตรีเฉพาะด้านกฎหมายเพียงอย่างเดียวเท่านั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะอนุกรรมการสรรหาบุคคลได้ทำการสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชน ๓ โดยวิธีการคัดเลือกเฉพาะผู้ที่จบการศึกษาในระดับปริญญาตรีเกียรตินิยม สาขานิติศาสตร์ เพียงสาขาเดียวเท่านั้น ที่ให้มีสิทธิเข้ารับการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งเห็นได้ว่าการดำเนินการสรรหาบุคคลของคณะอนุกรรมการสรรหาบุคคลดังกล่าวเป็นการตัดสิทธิของบุคคลที่จบการศึกษาในระดับปริญญาตรีเกียรตินิยมทางสังคมศาสตร์หรือสาขาวิชาอื่นที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนด ซึ่งควรมีโอกาสที่จะได้รับการคัดเลือกเช่นเดียวกับผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรีเกียรตินิยมสาขานิติศาสตร์ ที่ได้รับสิทธิให้เข้ารับการคัดเลือกดังกล่าว ดังนั้น การที่คณะอนุกรรมการสรรหาบุคคลตัดโอกาสบุคคลผู้ที่จบการศึกษาในระดับปริญญาตรีเกียรตินิยมทางสังคมศาสตร์ และสาขาวิชาอื่นไม่ให้มีสิทธิเข้ารับการสอบคัดเลือกเพื่อเข้ารับราชการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชน ๓ จึงเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติไม่ยอมรับผลการคัดเลือกบุคคลของคณะอนุกรรมการสรรหาบุคคล โดยเห็นว่า เป็นการคัดเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมนั้น มติดังกล่าวจึงเป็นมติที่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาศัยมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกประกาศลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ไม่ดำเนินการบรรจุผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการ ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวจึงเป็นประกาศที่ชอบด้วยกฎหมายด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๙๔/๒๕๕๔)

๓.๘.๓ การเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ

(๑) การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ข้าราชการได้นั้น จะต้องเป็นไปตาม

หลักเกณฑ์ที่กฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ หากไม่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คำสั่งอนุมัติให้ข้าราชการเบิกค่าเช่าบ้านเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง เมื่อปรากฏว่าการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านซึ่งเช่าจากมารดาเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยไม่ขัดต่อพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฉบับที่ใช้บังคับอยู่เดิม การที่ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ เมื่อไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้จึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ข้าราชการงดเบิกค่าเช่าบ้านและให้خذใช้ค่าเช่าบ้านที่เบิกไปแล้วคืน โดยอ้างแนวปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรีและของกระทรวงการคลัง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๐/๒๕๔๘)

(๒) กรณีที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติเงื่อนไขอันมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของข้าราชการเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้โดยชัดแจ้ง การแปลความบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งจะมีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของข้าราชการในเรื่องดังกล่าว ต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมทั้งความเท่าเทียมกันของข้าราชการในการที่จะได้รับการคุ้มครองดูแลสิทธิประโยชน์จากรัฐในฐานะที่เป็นข้าราชการเช่นเดียวกันเป็นสำคัญ

เมื่อผู้ฟ้องคดีเคยรับราชการเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นสังกัดเทศบาล ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๗๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ต่อมาได้โอนมารับราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งเป็นข้าราชการประเภทหนึ่งตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย อันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ อีกครั้งสิทธิและสวัสดิการที่ได้รับจากทางราชการของข้าราชการไม่ว่าจะสังกัดส่วนราชการใดควรมีความเท่าเทียมกัน เพราะการปฏิบัติงานไม่ว่าจะสังกัดราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น ย่อมถือเป็นการรับราชการทั้งสิ้น เพียงแต่จะมีขอบเขตภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่แตกต่างกันเท่านั้น และการโอนย้ายสังกัดของผู้ฟ้องคดีก็ไม่ทำให้สถานภาพความเป็นข้าราชการของผู้ฟ้องคดีหมดสิ้นลงหรือเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้โอนมารับราชการในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้เดินทางมาประจำสำนักงานในต่างท้องที่ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งเป็นคนละท้องที่กับท้องที่ที่ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรก ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นข้าราชการผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านและมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่มาเบิกค่าเช่าบ้านได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งอนุมัติเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการและให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินในส่วนที่เบิกจ่ายไปแล้วให้แก่ทางราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๔/๒๕๕๐)

(๓) กรณีที่ข้าราชการมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิมซึ่งถูกยกเลิก และได้มีการรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ แม้ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่ออกมาใช้บังคับในภายหลังก็ไม่มีผลทำให้สิทธิในการได้รับค่าเช่าบ้านของข้าราชการดังกล่าวสิ้นไป เพราะเป็นการใช้สิทธิตามที่เคยมีอยู่เดิม ไม่ใช่สิทธิที่เกิดขึ้นใหม่ ซึ่งสิทธิดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองตามหลักของความมั่นคงและแน่นอนแห่งสิทธิ

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๔๘๓ ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีย้ายไปปฏิบัติราชการที่จังหวัดเชียงใหม่ ไม่ได้มีบทบัญญัติตัดสิทธิในการเบิกเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ ผู้ที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานแห่งใหม่ตามคำร้องขอของตนเองโดยที่ทางราชการไม่ได้จัดบ้านพักไว้ให้ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีย้ายมาปฏิบัติหน้าที่ตามคำร้องขอของตนเองและเข้าอยู่อาศัยในบ้านพักข้าราชการที่ทางราชการจัดไว้ให้นั้น ไม่ได้เป็นการทำให้ผู้ฟ้องคดีกลายเป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแต่อย่างใด การที่ผู้ฟ้องคดีกลับไปใช้สิทธิในการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการตามที่เคยมีสิทธิที่อยู่เดิม จึงไม่ได้เป็นการใช้สิทธิที่เกิดขึ้นมาใหม่แต่อย่างใด ผู้บังคับบัญชาไม่อาจนำบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ที่ยกเว้นไม่ให้ข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานแห่งใหม่ตามคำร้องขอของตนใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านมาใช้บังคับเพื่อตัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีได้ เนื่องจากสิทธิของผู้ฟ้องคดีมีมาอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่จะมีผลบังคับ ประกอบกับกฎหมายได้บัญญัติรับรองว่าสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดียังคงมีอยู่ สิทธิของผู้ฟ้องคดีจึงต้องได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายที่ออกมาภายหลังไม่อาจมีมาผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีตามหลักของความมั่นคงและแน่นอนแห่งสิทธิ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๐๓/๒๕๕๐)

(๔) การกำหนดให้ข้าราชการที่จะมีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระค่าเช่าบ้านในท้องที่เดิมมาเบิกต่อในท้องที่ใหม่จะต้องมีการเช่าบ้านอยู่จริง ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นแนวปฏิบัติที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

เดิมผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอบางแพ จังหวัดราชบุรี โดยได้รับอนุมัติให้นำหลักฐานค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านได้ ต่อมาในปี ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้ย้ายไปดำรงตำแหน่งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเมืองสมุทรสงคราม ซึ่งไม่ใช่ท้องที่ที่ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรก ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการที่ต่อมาในปี ๒๕๔๔ ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดสมุทรสงครามได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีงดการนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่เดิม จังหวัดราชบุรี มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่ (อำเภอเมืองสมุทรสงคราม) ตามหนังสือสั่งการของกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๓๐.๓/ว๗๓ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๔ และหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๕๓๐.๓/๒๗๒๖๙ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นกฎที่กำหนดแนวปฏิบัติว่า ข้าราชการที่จะมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่เดิมมาเบิกต่อ

ในท้องที่ใหม่ จะต้องได้มีการเข้าบ้านอยู่จริงตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ นั้น เป็นแนวทางปฏิบัติที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เนื่องจากมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกา ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการขอเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในกรณีที่ข้าราชการเช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านแยกไว้ต่างหากเป็นการเฉพาะ จึงไม่อาจนำหลักเกณฑ์ในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาข้างต้นมาใช้บังคับในกรณีของผู้ฟ้องคดีได้ คำสั่งของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดสมุทรสงครามที่ให้ระงับการใช้สิทธิของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๘/๒๕๔๖)

(๕) การเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งโอนมาเป็นข้าราชการพลเรือน

ข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งโอนมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างท้องที่ที่รับราชการครั้งแรก ย่อมเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ แม้ต่อมาข้าราชการดังกล่าวจะโอนไปรับราชการในหน่วยงานใหม่ ซึ่งอยู่ในท้องที่เดียวกับท้องที่ที่โอนมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญครั้งแรก ก็เป็นการโอนไปรับราชการในท้องที่ที่ตนมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการอยู่แล้ว หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะระงับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการข้างต้นโดยอ้างว่าขณะโอนมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญครั้งแรก ข้าราชการผู้นั้นไม่ใช่ข้าราชการตามความหมายของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และการโอนไปรับราชการอีกหน่วยงานหนึ่งซึ่งอยู่ในท้องที่เดียวกัน ไม่ใช่การได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ไม่ได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๑/๒๕๔๘)

๓.๙ คำพิพากษาเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร

(๑) กรณีที่กฎหมายกำหนดมาตรการในการบังคับให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายแก้ไขการปฏิบัติให้ถูกต้องโดยมีระดับความหนักเบาของมาตรการไว้ เมื่อผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรการในขั้นต้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องพิจารณาใช้มาตรการบังคับซึ่งมีระดับความหนักเบาของมาตรการที่สูงขึ้นตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ การที่ยังคงออกคำสั่งซ้ำให้ใช้มาตรการเดิมซึ่งไม่ได้ผล ถือเป็นการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการกับอาคารที่ก่อสร้างฝ่าฝืนบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดขั้นตอนและวิธีดำเนินการไว้ กล่าวคือ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งระงับการก่อสร้างและห้ามบุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของอาคาร และมีคำสั่งให้แก้ไขอาคารให้ถูกต้องภายในกำหนดเวลา หากเจ้าของอาคารไม่ดำเนินการภายในกำหนด มาตรการขั้นต่อไปคือการสั่งให้รื้อถอนอาคารนั้นภายในกำหนด หากยังไม่มี การปฏิบัติตาม เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถดำเนินการให้มีการรื้อถอนอาคารหรือยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพบที่มีการก่อสร้างอาคารผิดไปจากแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตแล้ว เพียงแต่มีคำสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารให้ถูกต้องตามกฎหมายซ้ำกันหลายครั้ง โดยไม่ได้ดำเนินการบังคับเพื่อให้เจ้าของอาคารดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าว และปัจจุบันอาคารพิพาทก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข จึงถือได้ว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗/๒๕๔๘)

(๒) ในการพิจารณาคำขออนุญาตเกี่ยวกับการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือต่อเติมอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องพิจารณาคำขอตกลงตามเงื่อนไข หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารฉบับที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการยื่นคำขอ แม้ว่าอาคารนั้นจะก่อสร้างมาก่อนที่กฎหมายฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับก็ตาม

กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการควบคุมการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือต่อเติมอาคารไว้เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น รายการที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) กำหนดว่า บ้านแถวต้องมีที่ว่างด้านหน้าระหว่างรั้วหรือแนวเขตที่ดินกับผนังอาคารกว้างไม่น้อยกว่า ๓ เมตร และต้องมีที่ว่างด้านหลังอาคารระหว่างรั้วหรือแนวเขตที่ดินกับผนังอาคารกว้างไม่น้อยกว่า ๒ เมตรนั้น เพื่อไม่ให้เกิดความแออัดระหว่างบ้านแถวด้วยกัน อันถือเป็นข้อกำหนดที่เป็นสาระสำคัญในการพิจารณาก่อนที่จะมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้างหรือต่อเติมอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจตามกฎหมาย ฉะนั้น เมื่อมีการยื่นคำขออนุญาตต่อเติมอาคารภายหลังจากที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) มีผลใช้บังคับแล้ว การพิจารณาคำขออนุญาตจึงต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว แม้ว่าอาคารนั้นจะได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างมาก่อนวันที่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับก็ตาม การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบอนุญาตให้มีการก่อสร้างและต่อเติมอาคารโดยเว้นระยะห่างไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎกระทรวงฉบับข้างต้น จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารพิพาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๕/๒๕๔๘)

(๓) การที่บุตรของผู้ฟ้องคดีเสียชีวิตจากเหตุเพลิงไหม้ในอาคารพิพาทอันเนื่องมาจากการดัดแปลงและมีการใช้อาคารผิดประเภทโดยนำอาคารดังกล่าวมาเป็นสถานบริการเป็นผลโดยตรงจากการละเลยต่อหน้าที่ไม่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ของผู้อำนวยการเขตในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี กรุงเทพมหานครในฐานะหน่วยงานของรัฐ จึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นบิดาและมารดาของนาย ก. ฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๒ ได้เกิดเพลิงไหม้อาคาร “ซ” นาย ก. บุตรของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นหนึ่งในหกสิบหกคนที่เสียชีวิตในที่เกิดเหตุเพลิงไหม้อาคารดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (กรุงเทพมหานคร) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ไม่ควบคุมตรวจสอบอาคารสถานบริการพิพาทให้เป็นไปตามข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นเหตุให้เกิดเพลิงไหม้เมื่อมีผู้เข้าใช้บริการจำนวนมาก ทำให้ไม่สามารถหลบหนีออกจากอาคารได้ทันเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตรวมถึงบุตรของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และมีผู้บาดเจ็บจำนวนมาก ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องขาดไร้อุปการะ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวน ๑๐,๔๑๓,๔๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าวนับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อสถานบริการ ช. ตั้งอยู่ในเขตวัฒนา ผู้อำนวยการเขต ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีอำนาจหน้าที่ที่จะทำการตรวจสอบว่ามีการดัดแปลงอาคารหรือมีการใช้อาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ เมื่ออาคารดังกล่าวก่อสร้างแล้วเสร็จตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างเป็นอาคารตึก (ชั้นลอย) ๑ ชั้น จำนวน ๑ หลัง เพื่อการพาณิชย์พักอาศัย แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารได้ดัดแปลงอาคารเพื่อใช้เป็นสถานบริการ โดยมีเวทีการแสดง มีพื้นที่สำหรับวางโต๊ะ เก้าอี้เป็นจำนวนมาก มีเคาน์เตอร์บริการเครื่องดื่มหลายตำแหน่ง มีเคาน์เตอร์ควบคุมระบบแสงเสียงและมีป้ายโฆษณาการแสดงอยู่ในพื้นที่ เมื่ออาคารดังกล่าวใช้เป็นสถานบริการ ซึ่งจัดเป็นอาคารสาธารณะตามข้อ ๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยข้อ ๕ ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว กำหนดให้อาคารดังกล่าวต้องจัดให้มีการติดตั้งแบบแปลนแผนผังอาคารแต่ละชั้น แสดงตำแหน่งห้องต่างๆ ทุกห้อง ตำแหน่งที่ติดตั้งอุปกรณ์ดับเพลิงต่างๆ ทรงประตูหรือทางหนีไฟติดไว้ในตำแหน่งที่เห็นได้ชัดเจน ต้องติดตั้งเครื่องดับเพลิงแบบมือถือตามชนิดและขนาดที่กำหนดไว้ท้ายตารางกฎกระทรวง ต้องติดตั้งระบบสัญญาณเตือนเพลิงไหม้ที่สามารถส่งเสียงหรือสัญญาณให้คนที่อยู่ในอาคารได้ยินหรือทราบโดยทั่วถึง และต้องติดตั้งระบบไฟส่องสว่างสำรองเพื่อให้สามารถมองเห็นช่องทางเดินในขณะเพลิงไหม้ และมีป้ายบอกชั้นและป้ายบอกทางหนีไฟที่ด้านในและด้านนอกของประตูหนีไฟทุกชั้นด้วยตัวอักษรที่สามารถมองเห็นได้โดยชัดเจน แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายในของอาคารพิพาท ไม่ได้จัดให้มีป้ายบอกทางออกและทางหนีไฟ ไม่พบแผนผังทางหนีไฟ ไม่พบระบบดับเพลิงอัตโนมัติ หรือสปริงเกอร์ (sprinkler) ไม่พบระบบตรวจจับความร้อนและควันไฟ ไม่พบระบบแจ้งเหตุเพลิงไหม้ ไม่พบระบบไฟฉุกเฉินในพื้นที่บริการ การใช้วัสดุภายในส่วนใหญ่เป็นวัสดุติดไฟได้ง่ายและอาจก่อควันพิษเมื่อติดไฟ มีเส้นทางปลายตันในพื้นที่ใช้งานมีลูกกรงเหล็กติดอยู่ตามประตูและหน้าต่างโดยทั่วไป ดังนั้น การดัดแปลงอาคารและการใช้อาคารดังกล่าวจึงเป็นไปโดยมิได้คำนึงถึงความปลอดภัยในกรณีที่เกิดเหตุเพลิงไหม้ อาคาร ช. ซึ่งเป็นอาคารสาธารณะที่ไม่มีมาตรฐานความปลอดภัยขั้นพื้นฐานตามข้อ ๕ ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเขตวัฒนาได้เข้าไปตรวจสอบสถานที่ดังกล่าวตามนโยบายจัดระเบียบสังคมของรัฐบาลแล้ว แต่ผู้อำนวยการเขตในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หาได้มีการสั่งการให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ช. หรือ บริษัท ข. ดำเนินการแก้ไขอาคารดังกล่าวให้มีระบบความปลอดภัยเกี่ยวกับอัคคีภัยแต่ประการใดไม่ เมื่ออาคารดังกล่าวได้เปิดเป็นสถานบริการ ช. ที่มีผู้ใช้บริการเป็นจำนวนมาก โดยอาคารดังกล่าวตั้งอยู่ติดถนนสุขุมวิท ๖๓ ระหว่างซอยเอกมัย ๙ - ๑๑ ประกอบกับตั้งอยู่ห่างจากสำนักงานเขตวัฒนาไม่มาก ดังนั้นผู้อำนวยการเขตในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมต้องทราบดีว่าอาคารดังกล่าวได้มีการก่อสร้างอาคารผิดไปจากแผนผัง บริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน หรือผิดไปจากวิธีการหรือเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตและได้ใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารประเภทควบคุมการใช้ โดยไม่มีใบรับรองจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น การที่ผู้อำนวยการเขตในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร

พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งถ้าหากผู้อำนวยการเขตในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ใช้อำนาจออกคำสั่งห้ามใช้อาคารและดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคารก็จะไม่สามารถใช้อาคารดังกล่าว และไม่เกิดเหตุเพลิงไหม้เป็นเหตุให้บุตรของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเสียชีวิตได้ ดังนั้น การที่นาย ก. บุตรของผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้เสียชีวิตในอาคารดังกล่าว เนื่องมาจากได้มีการดัดแปลงและมีการใช้อาคารผิดประเภทโดยนำอาคารดังกล่าวมาเป็นสถานบริการ โดยไม่มีการกระทำตามกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น จนเป็นเหตุให้เกิดเพลิงไหม้โดยที่ผู้อำนวยการเขตในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติไม่ออกคำสั่งห้ามใช้อาคาร และการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติดังกล่าวเปิดโอกาสให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารกระทำละเมิดแก่บุตรของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติของผู้อำนวยการเขตในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นผลโดยตรงที่ทำให้เกิดการใช้อาคารที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจนเกิดเพลิงไหม้อันเป็นเหตุให้นาย ก. บุตรของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเสียชีวิตจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เมื่อความเสียหายของผู้ฟ้องคดีทั้งสองอันเนื่องมาจากความตายของนาย ก. เป็นผลโดยตรงจากการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของผู้อำนวยการเขตเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ที่ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเงิน ๓๑๒,๐๘๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นวันฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ให้ชำระให้แล้วเสร็จภายในกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ค่าขออื่นนอกจากนี้ ให้ยก และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลแต่บางส่วนตามส่วนของการชนะคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยบางส่วน พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเงิน ๓๙๐,๑๐๐ บาท ให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้ง ๒ ศาลแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามส่วนของการชนะคดีนอกจากที่แก้ไขเป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๕/๒๕๕๘)

๓.๑๐. คำพิพากษาเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย

เมื่อการชุมนุมของประชาชนมิได้เป็นไปโดยสงบ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงสามารถเข้าสลายการชุมนุมได้ แต่ทั้งนี้ต้องกระทำเท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและเป็นไปตามลำดับขั้นตอนของหลักสากล

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เข้าร่วมชุมนุมเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ ฟ้องว่านายกรัฐมนตรียุบปัญหาการตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ใช้อำนาจในการสลายการชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุม และขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามยุติการกระทำดังกล่าว ศาลปกครองกลาง

วินิจฉัยว่า เมื่อการชุมนุมของผู้ฟ้องคดีมิใช่การชุมนุมโดยสงบอันจะได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงสามารถเข้าสลายการชุมนุมได้ แต่การสลายการชุมนุมต้องกระทำเท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงความเหมาะสม มีลำดับขั้นตอนตามหลักสากล และเมื่อการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก ประกอบกลับยังมีการชุมนุมของกลุ่มต่างๆ อยู่ ดังนั้น หากจะมีการดำเนินการใดๆ ต่อผู้เข้าร่วมชุมนุมอีกจะต้องคำนึงถึงหลักการดังกล่าว จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเป็นอย่างอื่น (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๔๖๔/๒๕๕๒)

การจำกัดเสรีภาพการชุมนุมเกินความจำเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อการชุมนุมของกลุ่มผู้คัดค้านโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย - มาเลเซีย เป็นการชุมนุมที่เปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปที่ประสงค์จะคัดค้านโครงการดังกล่าวเข้าร่วมในการชุมนุมได้ การชุมนุมของกลุ่มผู้คัดค้านโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย - มาเลเซีย ที่ชุมนุมกันบนถนนจตุรทิศบริเวณเชิงสะพานจตุรทิศสูงอุทิศ จึงเป็นการชุมนุมสาธารณะ และการที่กลุ่มผู้ชุมนุมต้องจับกลุ่มชุมนุมกันอยู่บนถนนจตุรทิศเป็นเพราะไม่สามารถเดินทางต่อไปได้ เนื่องจากเจ้าพนักงานตำรวจได้ตั้งจุดสกัดบนสะพานจตุรทิศสูงอุทิศ กลุ่มผู้ชุมนุมจึงมิได้มีเจตนาที่จะปิดกั้นการจราจรบริเวณถนนจตุรทิศจากบริเวณวงเวียนน้ำพุจนถึงสะพานจตุรทิศสูงอุทิศ ประกอบกับการสัญจรโดยใช้ถนนจตุรทิศไม่อาจทำได้แต่แรกแล้ว เพราะเจ้าพนักงานตำรวจได้ตั้งจุดสกัดบนสะพานจตุรทิศสูงอุทิศ จึงฟังไม่ได้ว่า การที่เจ้าพนักงานตำรวจดำเนินการสลายการชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุมดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนใช้เส้นทางสัญจรบนถนนจตุรทิศ หากแต่รับฟังได้ว่าการสลายการชุมนุมดังกล่าวเพื่อเปิดเส้นทางเข้าออกโรงแรม จ. ให้แก่คณะรัฐมนตรีที่จะมาประชุม ในวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ เนื่องจากถนนจตุรทิศเป็นเส้นทางเดียวที่เจ้าพนักงานตำรวจเปิดให้ใช้เป็นเส้นทางเข้าออก จึงถือไม่ได้ว่า การที่เจ้าพนักงานตำรวจดำเนินการสลายการชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุมดังกล่าวเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะตามมาตรา ๔๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๕ และการที่เจ้าพนักงานตำรวจเลือกที่จะใช้มาตรการสลายเพียงเพื่ออำนวยความสะดวกแก่การเดินทางเข้าออกโรงแรม จ. ของคณะรัฐมนตรีที่จะมาประชุม ทั้งที่ยังมีเส้นทางเข้าออกอื่นได้อีกหลายเส้นทาง ย่อมเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รับรองไว้เกินแก่ความจำเป็น นอกจากนี้ ขณะที่กลุ่มผู้ชุมนุมจับกลุ่มชุมนุมกันอยู่บริเวณหลังแผงเหล็กกันนั้น เจ้าพนักงานตำรวจได้ตั้งแถวเดินอ้อมแผงเหล็กเข้ามายังฝั่งของกลุ่มผู้ชุมนุมและใช้กำลังผลักดันกลุ่มผู้ชุมนุมเพื่อให้สลายตัวพ้นไปจากที่ชุมนุม โดยไม่ปรากฏว่าได้ดำเนินการตามลำดับขั้นตอนแต่อย่างใด ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานตำรวจซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการสลายการชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุมดังกล่าว จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๒๔ ได้รับความเสียหายโดยไม่อาจใช้เสรีภาพในการชุมนุมต่อไปได้ อันถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๒๔ ตามมาตรา ๔๒๐

แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของเจ้าพนักงานตำรวจ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานตำรวจอยู่ในสังกัด จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๒๔ ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๑๑/๒๕๕๕)

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีอำนาจหน้าที่ยับยั้งการชุมนุมที่เป็นไปโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายโดยปิดล้อมบริเวณรัฐสภาเพื่อไม่ให้รัฐบาลแถลงนโยบายได้ แต่ไม่ว่าการชุมนุมจะเป็นไปโดยสงบที่จะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ผู้มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่อผู้ชุมนุมตามขั้นตอนและวิธีการที่เหมาะสม แต่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีข้อบกพร่องในขั้นตอนการเตรียมการหารถดับเพลิงมาใช้ในการสลายการชุมนุมและวิธีการยิงแก๊สน้ำตาประกอบกับแก๊สน้ำตาที่นำมาใช้ได้ชื่อมาเป็นเวลานานจึงมีประสิทธิภาพต่ำ ทำให้ต้องใช้แก๊สน้ำตาลจำนวนมากเกินกว่าที่จะใช้โดยปกติทั่วไป ทำให้เกิดการปั่นป่วนชุมชนและผู้ชุมนุมได้รับอันตรายเกิดความเสียหายแก่ชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของผู้ชุมนุม จึงเป็นการกระทำละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าว ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น มติคณะรัฐมนตรีที่ให้มีการชุมนุมแถลงนโยบายที่รัฐสภาเป็นไปตามปกติ ซึ่งหากมีเหตุการณ์ไม่สงบเรียบร้อย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สมควรติดตามสถานการณ์และเตรียมการเพื่อป้องกันแก้ไขปัญหา นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจึงไม่ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการสลายการชุมนุม จึงไม่ได้กระทำละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องรับผิดชอบผู้ได้รับความเสียหาย สำหรับความรับผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น การกระทำละเมิดสืบเนื่องมาจากการชุมนุมบางส่วนที่มีลักษณะทำให้ผู้อื่นเกรงกลัว ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะต้องระงับยับยั้งการกระทำดังกล่าว จึงให้ลดค่าเสียหายลงจากที่ศาลปกครองกลางกำหนด ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองกลางเป็นให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องสอด จำนวน ๒๕๔ ราย ลดลงจากที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดร้อยละ ๒๐ และยกฟ้องสำนักงานนายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๔๒/๒๕๖๐)

๓.๑๑ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

(๑) การขอให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการไต่สวนและการสรุปสำนวน

การขอตรวจและคัดสำเนาเอกสารการไต่สวนข้อเท็จจริงและการสรุปสำนวนพร้อมความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีใช่ข้อมูลข่าวสารอันจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ หรืออาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพตลอดจนไม่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแต่อย่างใด กรณีจึงไม่มีเหตุที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าว การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ตามที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๓๐/๒๕๕๑ และที่ อ. ๔๒๗/๒๕๕๑)

(๒) การมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการสอบสวนทางวินัย

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้รับหนังสือร้องเรียนกล่าวหาผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งนิติกรว่ามีพฤติการณ์ใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งหน้าที่ราชการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เรียกรับผลประโยชน์จากผู้ถูกสอบสวนทางวินัยและมีพฤติกรรมอื่นที่ไม่เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนหาข้อเท็จจริง ผลการสืบสวนปรากฏว่าไม่มีพยานหลักฐานใดยืนยันได้ว่าการเรียกรับผลประโยชน์ แต่เห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานไม่อุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จึงเห็นสมควรลงโทษภาคทัณฑ์ แต่ให้งดโทษภาคทัณฑ์ไว้โดยให้ว่ากล่าวตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษร ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจให้ดำเนินคดีกับผู้ร้องเรียน แต่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอตระวจดูและคัดเอกสารในสำนวนการสอบสวนซึ่งประกอบด้วยคำให้การพยาน ๑๔ คน หนังสือร้องเรียนลงชื่อนาย ท. นาย ค. และนาย อ. บัตรสนเทห์ หนังสือร้องเรียนลงชื่อเจ้าหน้าที่ ๓๑ คน และพยานเอกสารอื่นในสำนวนทั้งหมด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีคัดเอกสารจำนวน ๒ รายการ คือบัตรสนเทห์และรายงานผลการสืบสวนหาข้อเท็จจริง ส่วนเอกสารรายการอื่นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธที่จะเปิดเผย โดยให้เหตุผลว่าการเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและความปลอดภัยของพยานและผู้ร้องเรียนตามมาตรา ๑๕วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมการบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย คณะที่ ๒ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีคำวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีขอข้อมูลข่าวสารเพื่อใช้ในการฟ้องคดีบุคคลผู้ร้องเรียนกล่าวโทษ โดยอ้างว่าบุคคลนั้นๆ นำข้อความอันเป็นเท็จมาร้องเรียนมิได้ขอข้อมูลข่าวสารเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการแก้ข้อกล่าวหาตามที่มีการร้องเรียน การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงไม่น่าจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีในทางกลับกันอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในหน่วยงาน นอกจากนี้มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการและการสอบสวนเรื่องราวร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการว่ากระทำผิดวินัย กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจสั่งการตามที่เห็นสมควรเพื่อคุ้มครองผู้ร้องเรียนพยานและบุคคลผู้ให้ข้อมูลในการสืบสวนสอบสวนเพื่อมิให้ต้องรับภัยหรือความไม่ชอบธรรม ซึ่งอาจเนื่องมาจากการร้องเรียน การเป็นพยานหรือการให้ข้อมูลนั้น ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบแล้ว จึงมีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ขอ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัย ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยให้เหตุผลว่าหากผู้ฟ้องคดีได้ข้อมูลข่าวสารแล้ว อาจนำไปใช้กระทำการอื่นอันละเมิดต่อกฎหมาย ต่อผู้ร้องเรียนและพยานได้ โดยไม่มีหลักประกันว่าผู้ฟ้องคดีจะจำกัดการใช้เพียงเพื่อการฟ้องคดี ตามข้ออ้างของผู้ฟ้องคดี อีกทั้ง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน ชื่อผู้ร้องเรียน และพยานแก่ผู้ฟ้องคดี เพื่อใช้ในการฟ้องผู้ร้องเรียนและบุคคลที่เกี่ยวข้องย่อมคาดหมายได้ว่าต่อไป ภายหน้า เมื่อเกิดกรณีพบเห็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประพฤติมิชอบคงไม่มีใครกล้าร้องเรียนและให้การ เป็นพยานเพราะกลัวจะถูกเปิดเผยชื่อ อันจะทำให้ตนถูกฟ้องคดีหรืออาจทำให้ได้รับอันตรายประการอื่น นั้น เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีจะนำข้อมูลข่าวสารที่ขอให้เปิดเผยไปใช้ในการฟ้องคดีตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง หรือไม่ ก็มีเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องนำมาคำนึงถึงในการพิจารณาว่าจะอนุญาตให้เปิดเผย หรือไม่เปิดเผย เพราะการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้ดุลพินิจมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผย ข้อมูลข่าวสารได้ จะต้องคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์ สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบการ และจะต้องได้ความว่าข้อมูลข่าวสาร มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๗) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของราชการฯ เท่านั้น และแม้ว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คาดหมายว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะเป็นเหตุให้ ไม่มีผู้ใดกล้าร้องเรียนเพราะกลัวการถูกฟ้องคดีหรือได้รับอันตรายประการอื่นจะเป็นเหตุผลที่พอรับฟังได้ ก็ตาม แต่การที่จะนำเหตุดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาตัดสินคดีไม่ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับข้อมูลข่าวสาร เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนเลยก็อาจก่อให้เกิดการกลั่นแกล้งกล่าวหาระหว่างข้าราชการได้ง่ายยิ่งขึ้น และจะเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีได้เช่นเดียวกัน ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์ว่า การที่ ผู้ฟ้องคดีขอข้อมูลข่าวสารจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อนำไปใช้ในการฟ้องคดี ถือเป็น การกลั่นแกล้ง และเป็นการใช้สิทธิที่ยังแต่ให้เกิดความเดือดร้อนแก่บุคคลอื่น ตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง หลักเกณฑ์ และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการและการสอบสวนเรื่องราวร้องเรียน กล่าวโทษข้าราชการว่ากระทำผิดวินัย นั้น เห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมุ่งคุ้มครองผู้ร้องเรียนและ พยานเพื่อมิให้ต้องรับภัยหรือความไม่ชอบธรรม แต่การที่ผู้ฟ้องคดีขอข้อมูลข่าวสารเพื่อดำเนินคดีกับ บุคคลที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าได้นำเรื่องอันเป็นเท็จมากล่าวหาหรือฟ้องผู้ฟ้องคดีว่าทุจริตต่อหน้าที่ราชการ นั้น ถือเป็นสิทธิอันชอบธรรมตามกฎหมายของผู้ฟ้องคดีที่จะคุ้มครองพิทักษ์เกียรติยศชื่อเสียงของตน และไม่อาจถือได้ว่าเป็นการไม่ชอบธรรมต่อผู้ร้องเรียน อีกทั้ง ข้อเท็จจริงก็ปรากฏแต่เพียงว่าผู้ฟ้องคดี ได้ดำเนินการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมายกับผู้ร้องเรียนเท่านั้น โดยไม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ทำให้ผู้ร้องเรียนต้องรับภัยใดๆ ไม่ว่าจะเป็นการข่มขู่ กลั่นแกล้ง หรือทำอันตราย ต่อชีวิตและร่างกายของผู้ร้องเรียน ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ให้ผู้ฟ้องคดีทราบจะก่อให้เกิดความเสียหายหรืออันตรายแก่ผู้ร้องเรียน นอกเหนือไปจากการใช้สิทธิ ที่ผู้ฟ้องคดีพึงมีตามกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยอ้างว่า จากก่อให้เกิดอันตรายและความปลอดภัยของพยานและผู้ร้องเรียน นั้น จึงเป็นการใช้ดุลพินิจ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้วินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยให้เหตุผลว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วนั้น ก็เป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วย

กฎหมายเช่นกัน พินิจพิจารณายืนตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นให้เพิกถอนคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒/๒๕๕๕)

สรุป

ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยข้อพิพาทคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นจำนวนมากในลักษณะที่เป็นคำสั่งรับคำฟ้อง คำสั่งการกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาท และคำพิพากษาโดยพิจารณาการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ให้การคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพาทและให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการพิจารณาในเนื้อหาของคดีทั้งในลักษณะคดีพิพาทเกี่ยวกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครอง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คดีเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การบริหารงานบุคคลและสิทธิประโยชน์ของทางราชการ การควบคุมอาคาร การใช้อำนาจในการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

จากการศึกษาบทบาทหน้าที่ของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นหลักการสำคัญที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นที่มาของการจัดตั้งศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรตุลาการให้ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจหรือการดำเนินการทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล จากการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผลการศึกษาพบว่าศาลปกครองได้มีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ปรากฏเป็นรูปธรรมในการวินิจฉัยคดีออกมาเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นจำนวนมาก เช่น เป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม การสาธารณสุขและอนามัย การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ผ่านมา เกี่ยวกับความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองในส่วนของลักษณะตัวบุคคลแล้ว ในส่วนของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล การพิจารณาถึงความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้วโดยหลักแล้วต้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบทางตรงจากการดำเนินการของรัฐ หรือมีส่วนได้เสียในประเด็นเกี่ยวกับการกระทำนั้นๆ ของรัฐไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง นอกจากนั้นคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลจะไม่มีฐานะเป็นทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล จึงไม่มีกฎหมายรองรับให้มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล แต่เนื่องจากคดีปกครองบางประเภท เช่น คดีสิ่งแวดล้อม มักปรากฏความเสียหายเป็นวงกว้างและอาจมีผลกระทบต่อเนื่องกันไปในอนาคต ดังนั้น การปล่อยให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการแก้ไขปัญหา และการพิจารณาถึงความสามารถของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลเท่านั้นที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิในการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ ย่อมเป็นการตัดโอกาสคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้นที่มีเป้าหมายในการทำงานเพื่อส่วนรวมในการปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งปัจจุบันศาลปกครองสูงสุดได้ยอมรับถึงความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายของคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลไว้ด้วย โดยเฉพาะกรณีของสิทธิชุมชน เช่น ผู้ฟ้องคดีมีการรวมกลุ่มกันมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาค้นคว้าประวัติศาสตร์และโบราณคดีรวมทั้งอนุรักษ์ปกป้องพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีในจังหวัดนครปฐม สร้างจิตสำนึกความเป็นเจ้าของมรดกทางวัฒนธรรมแก่ชุมชนโดยสมาชิกรวม ๗ คน แสดงให้เห็นว่าเป็นการรวมกลุ่มกันเพื่ออนุรักษ์วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เมื่อการรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของชุมชนและของประเทศชาติตามหลักสิทธิชุมชนดั้งเดิมที่มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมมายาวนานและมี การรวมกลุ่มกันของบุคคลหลายๆ คน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงถือว่า

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๗/๒๕๔๒)

นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาเชิงเนื้อหาของความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ของผู้ฟ้องคดีแล้วพอสรุปได้ดังนี้

๑. ความเป็นผู้เสียหายของผู้ฟ้องคดีในคดีเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) ศาลจะพิจารณาความเป็นผู้เสียหายของผู้ฟ้องคดีค่อนข้างกว้าง กล่าวคือเป็นผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องและประโยชน์เกี่ยวข้องดังกล่าวได้รับการกระทบกระเทือนจากกฎหรือคำสั่งทางปกครองหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรก็จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้แล้ว เนื่องจากคดีดังกล่าวมุ่งตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสำคัญ

ส่วนคดีพิพาทเกี่ยวกับละเมิดทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) การที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นั้น จะจำกัดเฉพาะสิทธิของคนที่ถูกกระทบกระเทือนหรือถูกโต้แย้งเท่านั้น เนื่องจากคดีประเภทนี้เป็นคดีที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของบุคคลเป็นสำคัญ

๑.๑ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นผู้เดือดร้อนเสียหาย เช่น ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีขอให้ยกเลิกโครงการปลูกยางพาราในที่ดินที่สงวนไว้เป็นที่สาธารณะประจำหมู่บ้านสำหรับให้ประชาชนเลี้ยงสัตว์ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การใช้ที่ดินดังกล่าวจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ร่วมกันของราษฎรการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองใช้ที่ดินนั้นเพื่อประโยชน์ในการเก็บพืชผักมาประกอบอาหารหรือเก็บกิ่งไม้มาทำฟืนถือว่าเป็นประโยชน์จากที่ดินดังกล่าวเช่นกันเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำโครงการปลูกยางพาราในที่ดินพิพาทอันทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่สามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้นได้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๓๔/๒๕๔๘)

การที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางมีมติให้กำหนด (ปรับปรุง) อัตราค่าโดยสาร (รถประจำทาง ย่อมเป็นผลโดยตรงที่ทำให้ผู้ใช้บริการรถโดยสารประจำทางต้องจ่ายค่าโดยสารสูงขึ้นเมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นประชาชนผู้ใช้บริการโดยสารประจำทาง กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากมติดังกล่าว จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๕/๒๕๕๑) กรณีที่ผู้อำนวยการเขตไม่ดำเนินการตามกฎหมายกับผู้ร้องสอดที่ก่อสร้างอาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งพักอาศัยติดกันกับอาคารของผู้ร้องสอดได้รับความเสียหายจากการก่อสร้างอาคาร

ดังกล่าวผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของผู้อำนวยการเขต จึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๖๒/๒๕๕๑)

๑.๒ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าไม่เป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย เช่น การประกาศผลการประเมินการปฏิบัติงานของข้าราชการเป็นเพียงการดำเนินการตามขั้นตอนการเตรียมการก่อนมีคำสั่งเลื่อนเงินเดือนเท่านั้น ยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิของผู้ฟ้องคดี จึงยังไม่มีผู้มีสิทธิฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๙/๒๕๕๑) การที่ผู้เข้าครอบครองอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทโดยไม่มีสิทธิครอบครองเป็นการถือครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีสิทธิเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว การที่ธนารักษ์นั้นมีประกาศว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ราชพัสดุและให้ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาเช่าที่ดินพิพาทให้ถูกต้อง ไม่ก่อให้เกิดการกระทบสิทธิต่อผู้ฟ้องคดีและไม่เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๐/๒๕๕๑)

๒. เงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอของผู้ฟ้องคดี ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ตอนท้าย แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ว่า “การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” บทบัญญัติดังกล่าวหมายความว่าคำขอของผู้ฟ้องคดีต้องเป็นคำขอที่ศาลสามารถออกคำบังคับให้ได้ และต้องเป็นกรณีที่ศาลจำเป็นต้องออกคำบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง จึงจะแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีได้ ดังนั้น หากศาลไม่อาจออกคำบังคับให้ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

๒.๑ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นคำขอที่ศาลออกคำบังคับได้ เช่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งอนุญาตให้นาย อ. ก่อสร้างอาคารโรงเลี้ยงสัตว์เพื่อใช้เป็นสถานเพาะสุกรโดยไม่ดำเนินการจัดทำประชาพิจารณ์ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองสืบสองอยู่อาศัยและประกอบอาชีพเกษตรกรรมในท้องที่ดังกล่าว จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำนั้น และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้น ต้องมีคำบังคับให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารโรงเรือนเลี้ยงสัตว์เพื่อใช้เป็นสถานที่เพาะเลี้ยงสุกร จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๖/๒๕๕๕)

๒.๒ กรณีศาลไม่อาจออกคำบังคับได้ เช่น การที่จะลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ เป็นเรื่องและผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจดำเนินการตามที่เห็นสมควรตามหลักเกณฑ์และวิธีการ บทกฎหมายเกี่ยวกับวินัยกำหนดไว้ ศาลปกครองไม่อาจกำหนดคำบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๙๔/๒๕๕๑)

๓. เงื่อนไขเกี่ยวกับการที่ผู้ฟ้องคดีต้องได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วก่อนฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้น จะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด” ดังนั้น ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ในฝ่ายปกครองก่อนตามกฎหมายเฉพาะหรือตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และเมื่อได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นแล้วหรือมิได้มีการสั่งการในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

๓.๑ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนด เช่น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้าน เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ไต่ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งตามมาตรา ๔๔ ประกอบกับมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๙/๒๕๕๔) และข้อพิพาทเกี่ยวกับการกำหนดที่ดินที่ถูกเวนคืนและเงินค่าทดแทนที่ดินจากการถูกเวนคืนที่ดินอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายเป็นการเฉพาะ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินที่พิพาทต่อรัฐมนตรีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์จึงถือว่าผู้ฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๙/๒๕๕๑ และที่ ๔๓๐/๒๕๕๑)

๓.๒ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี เช่น ข้อบังคับของบัญชาการตำรวจนครบาลว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดให้รถเดินทางเดียว และการใช้ทางเดินรถสำหรับรถบางประเภทในถนนเพชรบุรี กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อบังคับดังกล่าวเป็นกฎ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือตกอยู่ในบังคับของกฎดังกล่าวจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๒/๒๕๕๖) และผู้ฟ้องคดีมีเจตนาฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กระทรวงการคลัง) เพียงหน่วยงานเดียวเพื่อขอให้เพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งแจ้งเวียนให้ส่วนราชการทราบและถือเป็นแนวปฏิบัติในการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้าน ซึ่งหนังสือแจ้งเวียนดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่มีผลเป็นการทั่วไปที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดขึ้นเพื่อให้ส่วนราชการยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ จึงมีลักษณะเป็นกฎที่มีได้ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากหนังสือเวียนดังกล่าว จึงมีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นได้ทันที โดยให้ต้องยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ก่อน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๘/๒๕๕๔)

๒. วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

ในการที่ศาลปกครองจะมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราว จะต้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีไม่ว่าจะมีคำร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และวรรคสอง บัญญัติว่า การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย

สำหรับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครอง ประกอบด้วย ๑. การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง กรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎและคำสั่งทางปกครอง และ ๒. การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว (ใช้กับกรณีนอกเหนือจากการขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง) ซึ่งในการพิจารณาของศาลว่าสมควรจะมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยในชั้นนี้ศาลจะพิจารณาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงในสำนวนคดีเพียงเบื้องต้นเท่านั้น ฉะนั้น การที่ศาลจะมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวในคดีนั้นๆ หรือไม่ จึงไม่มีผลผูกพันใดๆ ต่อคำพิพากษาหรือผลการตัดสินคดีของศาลในชั้นต่อไป สำหรับแนวคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราว ตัวอย่าง เช่น

๒.๑ กรณีการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง เช่น ศาลมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เรื่อง ยกเลิกประกาศคณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการเพื่อเข้ารับการมีกองอบรมหลักสูตรนายอำเภอ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๑๕๐/๒๕๕๘) ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินบางส่วนขอให้เพิกถอนการปฏิรูปที่ดินเฉพาะส่วนที่ดินที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินของผู้ฟ้องคดี และศาลได้มีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีไว้เป็นการชั่วคราว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๔/๒๕๕๘)

๒.๒ กรณีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว เช่นกรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายควบคุมอาคารได้ออกใบอนุญาตให้ผู้ร้องสอดก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. จำนวน ๑ หลัง เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยรวมในโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๘๗๕ ซึ่งเป็นที่ดินจัดสรรในหมู่บ้านเมืองเอกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากรูปแบบอาคารเป็นหอพักให้เช่าแต่กลับออกแบบเป็นที่อยู่อาศัยรวม ศาลเห็นว่าคำฟ้องมีมูลและมีเหตุผลเพียงพอที่ศาลจะกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยมีคำสั่งให้ผู้ร้องสอดระงับการก่อสร้างตามใบอนุญาตไว้ก่อนจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น และให้ผู้ถูกฟ้องคดีควบคุมไม่ให้มีการก่อสร้างอาคารหรือกระทำการอันใดอันเป็นมูลเหตุ

แห่งการฟ้องคดีนี้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๙๒/๒๕๔๘) การให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดได้ตรวจสอบและมีการพิจารณาก่อนที่จะพิจารณาอนุมัติให้มีการดำเนินการตามโครงการทั้ง ๗๖ โครงการตามนัยมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้ครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ในพื้นที่โครงการมาตาพุด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๒/๒๕๕๒)

๓. คำพิพากษา

ศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวคำพิพากษา ดังนี้

คำพิพากษาเกี่ยวกับการออกกฎและคำสั่งทางปกครอง

๑) การกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจ เช่น ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดแห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ให้อำนาจคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดให้เป็นภาระหน้าที่ของโรงงานน้ำตาลให้ต้องหักเงินจากราคาอ้อยต้องจ่ายให้แก่ชาวไร้อ้อยเพื่อชำระเงินกู้โดยที่โรงงานไม่มีส่วนเกี่ยวข้องใดๆ กับการกู้เงินนั้น ระเบียบของคณะกรรมการอ้อยฯ จึงเป็นการออกกฎโดยเกินอำนาจตามกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐/๒๕๔๙)

๒) การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เช่น กรณีผู้ฟ้องคดีมีรูปกายพิการแต่ไม่ถึงขนาดไม่อาจปฏิบัติหน้าที่การงานตามปกติได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดีในการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการโดยมิได้พิจารณาถึงความสามารถที่แท้จริง ในการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบและเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๒/๒๕๕๗)

๓) การสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็น เช่น ผู้ฟ้องคดีขณะเป็นข้าราชการได้เบิกค่ารักษาพยาบาลของมารดาหลายครั้งและได้รับอนุมัติตลอดมา เมื่อเป็นข้าราชการบำนาญได้เบิกค่ารักษาพยาบาลดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีไปขอหนังสือรับรองจากสำนักงานเขตเพิ่มเติม จึงเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๗๒/๒๕๕๐)

นอกจากนั้น ศาลปกครองสูงสุดยังได้วางแนววินิจฉัยเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง ต้องทำโดยบุคคลผู้ไม่มีส่วนได้เสียในการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๕ - ๒๔๖/๒๕๕๒) และการใช้ดุลพินิจ/ต้องคำนึงถึงสัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนบุคคล รวมทั้งความจำเป็นกับระดับผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสิทธิของประชาชนด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๒/๒๕๔๙)

สำหรับคำพิพากษาเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ความรับผิดจากการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครองความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง ศาลได้นำหลักกฎหมายทั่วไป เช่น หลักความได้สัดส่วน (หลักความพอสมควรแก่เหตุ) หลักความเสมอภาค หลักความเป็นกลาง หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ และหลักคุ้มครองคู่สัญญาที่สุจริต มาปรับใช้แก่คดีด้วยทำให้เกิดความยุติธรรมแก่คู่กรณีโดยเป็นการรักษาดุลยภาพในการคุ้มครอง

สิทธิเสรีภาพของประชาชนและรักษาประโยชน์สาธารณะทางปกครอง การวิเคราะห์การปรับใช้หลักกฎหมายในคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาบทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในครั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

๑. ให้มีการพัฒนาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณี และนำหลักกฎหมายที่ได้จากคำพิพากษาไปพัฒนาเป็นกฎหมายต่อไป

๒. ให้มีการนำหลักกฎหมายเปรียบเทียบ (Comparative law) มาสนับสนุนการวินิจฉัยคดีของศาลปกครองของไทยเพื่อความเป็นสากลของคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทยที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล

๓. ให้มีการวิเคราะห์เหตุและการฟ้องคดีและหลักการปฏิบัติราชการที่ดีตามมาตรา ๗๗ (๕) พระราชบัญญัติจัดตั้งและเผยแพร่ไปยังหน่วยงานทางปกครองให้ทั่วถึงมากที่สุด

๔. นำระบบไกล่เกลี่ยมาใช้ในศาลปกครองซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาในการใช้เวลาพิจารณาพิพากษาคดีนานของศาล นอกจากนั้นคำพิพากษาของศาลบางกรณีอาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของคู่กรณี หรืออาจไม่ใช่การแก้ปัญหาที่จะเกิดประโยชน์สูงสุดในระยะยาวแก่คู่กรณี ซึ่งการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยนั้น จะทำให้คู่กรณีได้รับความพึงพอใจทั้งสองฝ่ายเพราะเป็นการค้นหาความต้องการที่แท้จริงของคู่กรณีแต่ละฝ่าย และยังช่วยรักษาความสัมพันธ์ของคู่กรณีไว้ได้อีกด้วย ทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดในระยะยาวแก่คู่กรณี นอกจากนั้น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นการระงับข้อพิพาทที่ประหยัดทั้งเวลาและคำวินิจฉัยของคู่กรณี

ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

ให้มีการศึกษาลงลึกในเรื่องสิทธิเสรีภาพของบุคคลในประเทศต่างๆ รวมทั้งหลักกฎหมายแต่ละประเภทที่นำมาปรับใช้ในคดีปกครอง

บรรณานุกรม

หนังสือ

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน. ๒๕๔๗.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. "หลักความเสมอภาค" ในรวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม ๓. บรรณาธิการโดย นันทวัฒน์ บรมานันท์. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๗.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน. ๒๕๔๗.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายปกครอง : แนวความคิดและหลักกฎหมายที่ควรรู้. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๔๕.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน. ๒๕๕๕.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน - เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๗.

บรรเจิด สิงคะเนติ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ : หลักความเสมอภาค. กรุงเทพฯ : องค์การค้ำของครุสภา, ๒๕๔๓.

บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ. คำอธิบายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน. กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์. ๒๕๓๕.

บุษผา อัครพิมาน. "หลักกฎหมายทั่วไป" รวมบทความทางวิชาการ เล่ม ๑ : กฎหมายปกครอง ภาคสารบัญญัติ. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง. ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์.

ฤทัย หงส์สิริ. ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน. ๒๕๔๖.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม. ๒๕๔๐.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน. ๒๕๔๔.

วรวจน์ วิศรุตพิชญ์. "ศาลปกครองกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ" ศาลปกครอง. บรรณาธิการโดย สมคิด เลิศไพฑูรย์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๐.

วรวจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐. สำนักพิมพ์วิญญูชน. ๒๕๔๓.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน. ๒๕๔๐.

สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์. ๒๕๓๕.

อักษราทร จุฬารัตน์. กว่าจะมาเป็นศาลปกครอง. กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์. ๒๕๔๙.

อักษราทร จุฬารัตน์. การใช้และตีความกฎหมาย. กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์, ๒๕๕๓.

วารสาร

เพลินตา ตันรังสรรค์. "บทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่". จลนิตี.(๑๔), กันยายน - ตุลาคม ๒๕๖๐ . หน้า ๗ - ๒๔.

มนตรี รูปสุวรรณ. "หลักการว่าด้วยนิติกรรมทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย". วารสารกฎหมายปกครอง ๖ (ต.๓) ธันวาคม, ๒๕๓๐. หน้า ๕๘๕ - ๕๘๗.

ฤทัย หงส์สิริ. "การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและมาตรการของรัฐที่ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม". วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ๒ (ฉ ๖). หน้า ๒๑.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. "หลักความเสมอภาค". วารสารนิติศาสตร์. ๓๐ (ฉ.๓) ๒๕๔๓. หน้า ๑๖๔ - ๑๖๕.

วิทยานิพนธ์ เอกสารวิจัย

จิตรรัตน์ พันธุ์พิจิตร. "ผลกระทบของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำพิพากษาศาลปกครองกรณีความเสมอภาคในการรับราชการ". วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต , จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๗.

ดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม. "ศาลปกครององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อพิทักษ์ไว้ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย". เอกสารวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร , ๒๕๕๕.

พรชัย มนต์ศิริเพ็ญ. "คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม". เอกสารวิจัย. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. ๒๕๕๔.

เมษยา จิระวงศ์. "แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่มีภาวะเพศสภาพไม่ตรงกับเพศกำเนิด", เอกสารวิจัย, สำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๖๐.

ยุทธศิลป์ กระแสร์กุล. "ปัญหาในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย". วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๓๗.

วรตну วิจารณ์ันท์. "หลักความได้สัดส่วนในระบบกฎหมายไทย". วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๘.

อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ. "ศาลปกครองกับความมั่นคงของชาติ". เอกสารวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๓๗.

เอกสารอรรถาธิบาย

ศาลปกครอง, “การควบคุมตรวจสอบองค์กรฝ่ายปกครองตามกฎหมายเยอรมัน”. ๒๕๔๕. (อรรถาธิบาย).

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นายไพรัช โตสวัสดิ์
วัน เดือน ปีเกิด	๑๘ มิถุนายน ๒๕๐๕
การศึกษา	<ul style="list-style-type: none">- วิทยาศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๗- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๓๐- การวางแผนภาคและเมืองมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๓๑- ประกาศนียบัตรบัณฑิตทางการประเมินราคาทรัพย์สิน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๒- นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๖
การอบรม	<ul style="list-style-type: none">- หลักสูตรตุลาการศาลปกครองชั้นต้น รุ่น ๔ พ.ศ. ๒๕๔๘- หลักสูตรการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง ณ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี พ.ศ. ๒๕๕๗- หลักสูตรนักบริหารการยุติธรรมทางปกครองระดับสูง (บยป.) รุ่นที่ ๖ พ.ศ. ๒๕๕๘- หลักสูตรผู้บริหารศาลปกครองชั้นต้น รุ่นที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๖๐
ประวัติการทำงาน	<ul style="list-style-type: none">- เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย
โดยย่อ	<ul style="list-style-type: none">- พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง- ตุลาการศาลปกครองกลาง ศาลปกครองกลาง- ตุลาการศาลปกครองนครศรีธรรมราช ศาลปกครองนครศรีธรรมราช
ตำแหน่งปัจจุบัน	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง ศาลปกครองกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ผู้วิจัย นายไพรัช โตสวัสดิ์

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 60

ตำแหน่ง ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า “หลักนิติรัฐ” หรือ “หลักนิติธรรม” เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรต่างๆ ของรัฐได้อย่างประสิทธิผลที่สุด ดังนั้น ปฎิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๙ จึงได้ประกาศไว้ในคำปรารภว่า “เพื่อป้องกันมิให้มนุษย์จำต้องก่อการจลาจลขึ้นในฐานะที่เป็นวิถีทางสุดท้ายในการต่อต้านทรราชและการกดขี่ข่มเหง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องประกันสิทธิมนุษยชนโดยอาศัยหลักนิติธรรม” นอกจากนั้นแล้ว “หลักนิติรัฐ” หรือ “หลักนิติธรรม” นี้ยังมีความสัมพันธ์กับหลักการปกครองระบบประชาธิปไตยอย่างใกล้ชิด ถึงขนาดกล่าวกันว่า ถึงขนาดกล่าวกันว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงจะมีขึ้นและดำรงอยู่ตลอดไปไม่ได้โดยปราศจากหลักนิติรัฐ และเฉพาะแต่รัฐที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเท่านั้นจึงจะควรค่าแก่การเรียกว่า “นิติรัฐ”

ในหลักนิติรัฐนั้นก็คือ รัฐที่กำหนดเป็นเป้าหมายที่จะคุ้มครองเสรีภาพและประกันความเป็นธรรมภายในรัฐและในขอบเขตที่รัฐสามารถแผ่อิทธิพลเข้าไปได้ถึง ในรัฐดังกล่าวนี้ การใช้อำนาจรัฐจะกระทำโดยกฎหมายหรือโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น ซึ่งองค์ประกอบของนิติรัฐนั้น เมื่อพิจารณาองค์ประกอบในแง่ของรูปแบบแล้ว หลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนโดยทางศาลนั้นถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่ง นอกจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักกฎหมายตามรูปแบบยอมผูกมัดอำนาจรัฐ และหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจของประชาชน และเมื่อพิจารณาองค์ประกอบในแง่ของเนื้อหาแล้ว หลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ของประชาชน ก็เป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่ง นอกจากหลักความพอสมควรแก่เหตุ และหลักการให้การชดเชยแก่ผู้เสียหายจากการกระทำอันมิชอบของรัฐ

ในส่วนของการใช้สิทธิทางศาลในประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ วรรคสอง บัญญัติรับรองไว้ว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา ๒๕ วรรคสาม ว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

ซึ่งหลักการให้ปัจเจกชนสามารถใช้สิทธิทางศาลได้นี้เป็นเสมือนการให้หลักประกันแก่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้นั่นเอง

ภายหลังจากที่ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองกลางได้เปิดทำการเป็นครั้งแรกในประเทศไทยเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ จวบจนถึงปัจจุบันเป็นเวลา ๑๗ ปี ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงบทบาทหน้าที่ของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการดำเนินการกระบวนการยุติธรรมของศาลปกครองดังกล่าว พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการของศาลปกครอง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาถึงบทบาทและหน้าที่ของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
๒. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการกระบวนการยุติธรรมของศาลปกครอง
๓. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการของศาลปกครอง

ขอบเขตการวิจัย

๑. ศึกษาการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งเป็นการควบคุมการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง

๒. ศึกษาการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเฉพาะคดีบางประเภทที่สำคัญและเป็นที่น่าสนใจของสาธารณชนโดยทั่วไปหรือเป็นคดีที่เป็นการวางหลักกฎหมาย

๓. การวิจัยเฉพาะข้อเท็จจริงที่เปิดเผยได้เท่านั้น

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีศึกษาวิเคราะห์เอกสาร ซึ่งเน้นศึกษาเฉพาะแหล่งข้อมูลที่ปรากฏต่อสาธารณะทั้งในรูปแบบตำราทางกฎหมาย วารสารทางกฎหมาย บทความทางวิชาการ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ และคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล และนำมาวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการของศาลปกครอง พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการของศาลปกครอง

ผลการวิจัย

จากการวิจัยพบว่าศาลปกครองได้มีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ปรากฏเป็นรูปธรรมในการวินิจฉัยคดีออกมาเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นจำนวนมาก เช่น สิทธิเสรีภาพของประชาชนเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม การสาธารณสุขและอนามัย การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เป็นต้น

๑. คำสั่งศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีเมื่อพิจารณาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ผ่านมา เกี่ยวกับความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองในส่วนของลักษณะตัวบุคคล กรณีบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล การพิจารณาถึงความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อ

ศาลปกครองพบว่าต้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบทางตรงจากการดำเนินการของรัฐหรือมีส่วนได้เสียในประเด็นเกี่ยวกับการกระทำนั้นๆ ของรัฐไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม สำหรับคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งไม่มีฐานะเป็นทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล จึงไม่มีกฎหมายรองรับให้มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล แต่เนื่องจากคดีปกครองบางประเภท เช่น คดีสิ่งแวดล้อมมักปรากฏความเสียหายเป็นวงกว้างและอาจมีผลกระทบต่อเนื่องกันไปในอนาคต การพิจารณาถึงความสามารถของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลเท่านั้นที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ย่อมเป็นการตัดโอกาสคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้นที่มีเป้าหมายในการทำงานเพื่อส่วนรวมในการปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันศาลปกครองสูงสุดได้ยอมรับถึงความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายของคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลไว้ด้วย โดยเฉพาะกรณีของสิทธิชุมชน เช่น ผู้ฟ้องคดีเป็นประธานกลุ่มภาคประชาชนโดยใช้ชื่อว่า กลุ่มศรีทวารวดี มีการรวมกลุ่มกันมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาค้นคว้าประวัติศาสตร์และโบราณคดีรวมทั้งอนุรักษ์ปกป้องพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีในจังหวัดนครปฐม สร้างจิตสำนึกความเป็นเจ้าของมรดกทางวัฒนธรรมแก่ชุมชน โดยสมาชิกรวม ๗ คน แสดงให้เห็นว่าเป็นการรวมกลุ่มกันเพื่ออนุรักษ์วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เมื่อการรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของชุมชนและของประเทศชาติตามหลักสิทธิชุมชนดั้งเดิมที่มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมมายาวนานและมีการรวมกลุ่มกันของบุคคลหลายๆ คน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๖๖ มาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๔ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาในลักษณะคดีแต่ละประเภทแล้ว สรุปได้ดังนี้

๑. ความเป็นผู้เสียหายของผู้ฟ้องคดีในคดีเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) ศาลจะพิจารณาความเป็นผู้เสียหายของผู้ฟ้องคดีค่อนข้างกว้าง กล่าวคือ เป็นผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องและประโยชน์เกี่ยวข้องดังกล่าวได้รับการกระทบกระเทือนจากกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ก็จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้แล้ว เนื่องจากคดีดังกล่าวมุ่งตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสำคัญ

ส่วนคดีพิพาทเกี่ยวกับละเมิดทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) การที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นั้น จะจำกัดเฉพาะสิทธิของคนที่ถูกระทบกระเทือนหรือถูกโต้แย้งเท่านั้น เนื่องจากคดีประเภทนี้เป็นคดีที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของบุคคลเป็นสำคัญ

๒. เงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอของผู้ฟ้องคดี ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ตอนท้าย แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ว่า “การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” บทบัญญัติดังกล่าวหมายความว่าคำขอของผู้ฟ้องคดีต้องเป็นคำขอที่ศาลสามารถออกคำบังคับให้ได้ และต้องเป็นกรณีที่ศาลจำเป็นต้องออกคำบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง จึงจะแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อน หรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีได้ ดังนั้น หากศาลไม่อาจออกคำบังคับให้ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

๓. เงื่อนไขเกี่ยวกับการที่ผู้ฟ้องคดีต้องได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วก่อนฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไข ความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำต่อเมื่อ มีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการ ภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด” ดังนั้น ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้อง ต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ในฝ่ายปกครอง ก่อนตามกฎหมายเฉพาะหรือตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และเมื่อได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นแล้วหรือมิได้มีการสั่งการในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมาย นั้นกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

๒. วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

ในการที่ศาลปกครองจะมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราว จะต้องอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง ซึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่ คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีความร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และวรรคสอง บัญญัติว่า การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้น แก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย

สำหรับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครอง ประกอบด้วย ๑. การทุเลา การบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง กรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎและคำสั่งทางปกครอง และ ๒. การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว (ใช้กับกรณีนอกเหนือจากการขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่ง ทางปกครอง) ซึ่งในการพิจารณาของศาลว่าสมควรจะมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้แก่ ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยในขั้นนี้ศาลจะพิจารณา ข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงในสำนวนคดีเพียงเบื้องต้นเท่านั้น ฉะนั้น การที่ศาลจะมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว ในคดีนั้นๆ หรือไม่ จึงไม่มีผลผูกพันใดๆ ต่อคำพิพากษาหรือผลการตัดสินคดีของศาลในขั้นต่อไป

๓. คำพิพากษา

ศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวคำพิพากษา ดังนี้

คำพิพากษาเกี่ยวกับการออกกฎและคำสั่งทางปกครอง ศาลพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่โดยพิจารณาจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจ การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการเป็นสาระสำคัญหรือการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร เป็นต้น

นอกจากนั้น ศาลปกครองสูงสุดยังได้วางแนววินิจฉัยเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง ต้องทำโดยบุคคลผู้ไม่มีส่วนได้เสียในการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และการใช้ดุลพินิจต้องคำนึงถึงสัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนบุคคล รวมทั้งความจำเป็นกับระดับผลกระทบที่เกิดขึ้น ต่อสิทธิของประชาชนด้วย

สำหรับคำพิพากษาเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ความรับผิดจากการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครองความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง ศาลได้นำหลักกฎหมายทั่วไป ได้แก่ หลักความได้สัดส่วน (หลักความพอสมควรแก่เหตุ) หลักความเสมอภาค หลักความเป็นกลาง และหลักคุ้มครองคู่สัญญาที่สุจริตมาปรับใช้แก่คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองด้วย ทำให้เกิดความยุติธรรมแก่คู่กรณีโดยเป็นการรักษาดุลยภาพในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และรักษาประโยชน์สาธารณะ

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาบทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในครั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

๑. ให้มีการพัฒนาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณี และนำหลักกฎหมายที่ได้จากคำพิพากษาไปพัฒนาเป็นกฎหมายต่อไป

๒. ให้มีการนำหลักกฎหมายเปรียบเทียบ (Comparative law) มาสนับสนุนการวินิจฉัยคดีของศาลปกครองของไทยเพื่อความเป็นสากลของคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทยที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล

๓. ให้มีการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีและหลักการปฏิบัติราชการที่ดีตาม มาตรา ๗๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งและเผยแพร่ไปยังหน่วยงานทางปกครองให้ทั่วถึงมากที่สุด

๔. นำระบบไกล่เกลี่ยมาใช้ในศาลปกครองเนื่องจากคำพิพากษาของศาลบางกรณีอาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของคู่กรณี หรืออาจไม่ใช่การแก้ปัญหาที่จะเกิดประโยชน์สูงสุดในระยะยาวแก่คู่กรณี ซึ่งการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยนั้น จะทำให้คู่กรณีได้รับความพึงพอใจทั้งสองฝ่าย เพราะเป็นการค้นหาความต้องการที่แท้จริงของคู่กรณีแต่ละฝ่าย และยังช่วยรักษาความสัมพันธ์ของคู่กรณีไว้ได้อีกด้วยทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดในระยะยาวแก่คู่กรณี นอกจากนี้ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นการระงับข้อพิพาทที่ประหยัดทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายของคู่กรณี

ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

ให้มีการศึกษาลงลึกในเรื่องสิทธิเสรีภาพของบุคคลในประเภทต่างๆ รวมทั้งหลักกฎหมายแต่ละหลักที่นำมาปรับใช้ในคดีปกครอง

