

○ คำสั่ง



(พ. ๒๑)

คำร้องที่ ๓๕๓/๒๕๕๑
คำสั่งที่ ๖๓๐/๒๕๕๑

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๓ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ระหว่าง

- นายสาลี มะประสิทธิ์ ที่ ๑ ผู้ฟ้องคดี
- นายเจหมด สังข์แก้ว ที่ ๒
- นายดลรอมาน โต๊ะกาหวิ ที่ ๓

กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ ๑

อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้อง บางประเด็นไว้พิจารณา)

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๖/๒๕๕๑ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีบ้านพักอาศัยอยู่ที่หมู่ที่ ๖ ตำบลสะกอม อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ มีบ้านพักอาศัย

/อยู่ที่หมู่ที่ ๗...

อยู่ที่หมู่ที่ ๗ ตำบลสะกอม อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ประกอบอาชีพประมงชายฝั่งบริเวณชายหาดสะกอม ตำบลสะกอม อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ออกคำสั่งและดำเนินการสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นบริเวณปากคลองสะกอม ตำบลสะกอม อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา จำนวน ๖ ตัว เพื่อไม่ให้ตะกอนทับถมบริเวณร่องน้ำปากคลองสะกอม ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหามลพิษในการที่รัฐต้องขุดลอกปากคลองสะกอมทุกปี ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า การออกคำสั่งและการดำเนินการดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองขัดต่อมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ใช้อยู่ในขณะนั้น ซึ่งบังคับไม่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองล่วงละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นสมาชิกของชุมชนบริเวณชายหาดสะกอม ในอันที่จะดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติทั้งในการประกอบอาชีพและในทางสังคมและวัฒนธรรม อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อทรัพย์สิน สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม นอกจากนั้น คำสั่งดังกล่าวยังขัดต่อมาตรา ๕๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ใช้อยู่ในขณะนั้น ซึ่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องทำการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งต่อมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวนี้สืบต่อมา นอกจากนี้ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังไม่ชอบด้วยมาตรา ๖ (๑) มาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีจึงมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ มิได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จากการดำเนินโครงการก่อสร้างเขื่อนเสียตั้งแต่ในระยะทำการศึกษาความเหมาะสมของโครงการดังกล่าว เสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามลำดับ เพื่อให้หน่วยงานและคณะกรรมการดังกล่าวเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาต่อคณะรัฐมนตรี ก่อนการเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ

/การก่อสร้าง...

การก่อสร้าง อีกทั้ง มิได้เคารพสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม โดยการจัดให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามรวมทั้งชาวบ้านที่อาศัยอยู่บริเวณดังกล่าว มีโอกาสได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลในการก่อสร้างเขื่อนเหล่านี้อย่างชัดเจนเพียงพอจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง และมีได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้โต้แย้งแสดงเหตุผล หลักฐาน และความคิดเห็นอย่างเพียงพอก่อนการอนุญาตดำเนินการก่อสร้าง ทั้ง ๆ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทราบอยู่แล้วว่าการก่อสร้างเขื่อนดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีทั้งสามและชาวบ้านที่อาศัยอยู่บริเวณดังกล่าว และภายหลังจากการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเสร็จสิ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ชายหาดสะกอมถูกน้ำทะเลกัดเซาะอย่างรุนแรงและพังทลายลง โดยปีแรกชายฝั่งของบ้านบ่อไซนถูกกัดเซาะกว่า ๑๐ เมตร แต่ขณะนี้ถูกกัดเซาะลึกถึง ๘๐ เมตร เป็นระยะทางยาวกว่า ๓ กิโลเมตร แล้ว ส่งผลให้ระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อมบริเวณชายหาดสะกอมถูกทำลาย เป็นเหตุให้ปริมาณสัตว์น้ำบริเวณชายหาดสะกอมมีปริมาณลดลง ผู้ฟ้องคดีทั้งสามและชาวบ้านบริเวณดังกล่าวจึงไม่อาจทำการประมงและใช้ประโยชน์จากชายหาดดังกล่าวได้ดังเดิม และหากมีการฟื้นฟูเยียวยาชายหาดให้กลับคืนสู่สภาพเดิม กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. ให้ศาลวินิจฉัยว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นที่ปากคลองสะกอม เป็นการกระทำที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และมีคำสั่งห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำการดังกล่าวทั้งหมด

๒. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม เนื่องจากการขาดรายได้และขาดประโยชน์จากการได้ใช้ชายหาดสะกอม นับตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๐ รวม ๙ ปี เป็นเงินจำนวน ๙๖๕,๐๔๙ บาท ๑,๓๔๙,๕๕๐ บาท และ ๑,๓๔๙,๕๕๐ บาท ตามลำดับ พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๑ จนถึงวันฟ้องคดี และนับตั้งแต่วันฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะชำระค่าเสียหายเสร็จสิ้น

/๓. ให้ผู้ถูกฟ้องคดี...

๓. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายให้แก่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูเยียวยาชายหาดสะกอม ให้กลับมามีสภาพดีใกล้เคียงกับสภาพเดิมมากที่สุดปีละ ๒๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท รวมระยะเวลา ๙ ปี เป็นเงินจำนวน ๑๘๙,๐๐๐,๐๐๐ บาท

๔. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทำการฟื้นฟูชายหาดสะกอมและเยียวยาสภาพแวดล้อมของบริเวณชายหาดดังกล่าวให้กลับคืนสู่สภาพดีโดยเร็ว

๕. ให้ศาลมีคำสั่งเรียกให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเข้ามาในคดีนี้เพื่อรับหน้าที่ดำเนินการฟื้นฟูและเยียวยาสภาพแวดล้อมของบริเวณชายหาดสะกอม ตามมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจนเสร็จสิ้น

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาสามประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ออกคำสั่งและดำเนินการสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นบริเวณปากคลองสะกอม ตำบลสะกอม อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา จำนวน ๖ ตัว โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นคำสั่งที่ขัดต่อมาตรา ๕๖ มาตรา ๕๙ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ใช้อยู่ในขณะนั้น และมาตรา ๖ (๑) มาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทำการฟื้นฟูชายหาดสะกอมและเยียวยาสภาพแวดล้อมของบริเวณชายหาดดังกล่าวให้กลับคืนสู่สภาพดีโดยเร็ว นั้น ตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่ดูแล รักษา และขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบและทะเลภายในน่านน้ำไทย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นบริเวณปากคลองสะกอมเพื่อไม่ให้เกิดการทับถมของตะกอนบริเวณร่องน้ำ

อันเป็นการดูแลรักษาร่องน้ำดังกล่าวมิให้ตื้นเขิน จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งแม้หากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวจะทำให้ชายหาดสะกอมถูกน้ำทะเลกัดเซาะอย่างรุนแรงและพังทลายลง ทำให้ระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อมบริเวณดังกล่าวถูกทำลายมีผลให้ปริมาณสัตว์น้ำในบริเวณดังกล่าวลดลง ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามและชาวบ้านบริเวณดังกล่าวได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากไม่อาจทำการประมงและใช้ประโยชน์จากชายหาดดังกล่าวได้ดังเดิมก็ตาม การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวมิได้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายอันจะทำให้การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้กล่าวอ้าง อันจะทำให้คดีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เป็นคำฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเมื่อปรากฏตามถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีทั้งสามที่ศาลเรียกมาไต่สวนว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามอาศัยและประกอบอาชีพทำการประมงอยู่บริเวณชายหาดสะกอม ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการงดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสามที่ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทำการฟื้นฟูชายหาดสะกอมและเยียวยาสภาพแวดล้อมของบริเวณชายหาดดังกล่าวให้กลับคืนสู่สภาพดีโดยเร็ว เป็นคำขอที่ศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และแม้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้ว แต่เพิ่งนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นการฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่การฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทำการฟื้นฟูชายหาดสะกอมและเยียวยาสภาพแวดล้อมของบริเวณชายหาดดังกล่าวให้กลับคืนสู่สภาพดีโดยเร็ว นั้น หากศาลมีคำบังคับตามคำขอดังกล่าวก็จะเป็นประโยชน์

/ไม่เฉพาะ...

ไม่เฉพาะต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามเท่านั้น แต่หากยังเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอื่นที่อาศัยอยู่ที่ตำบลสะกอมด้วย จึงเป็นการฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลจึงมีอำนาจรับคำฟ้องในประเด็นนี้ไว้พิจารณาได้

ประเด็นที่สอง ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องว่าภายหลังจากการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นเพื่อป้องกันไม่ให้ตะกอนทับถมบริเวณร่องน้ำปากคลองสะกอมตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเสร็จสิ้นในปี ๒๕๔๑ ชายหาดสะกอมถูกน้ำทะเลกัดเซาะอย่างรุนแรงและพังทลายลง และทำให้ระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อมบริเวณดังกล่าวถูกทำลาย มีผลให้ปริมาณสัตว์น้ำบริเวณดังกล่าวลดน้อยลง ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่อาจประกอบอาชีพประมงชายฝั่งบริเวณชายหาดสะกอมได้ดังเดิม จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามอันเนื่องมาจากการขาดรายได้จากการประกอบอาชีพประมงชายฝั่งบริเวณชายหาดสะกอม และขาดประโยชน์จากการได้ใช้ชายหาดสะกอม นั้นปรากฏข้อเท็จจริงตามคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น แล้วศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องในประเด็นนี้ไว้พิจารณาได้

ส่วนประเด็นที่สาม ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นบริเวณปากคลองสะกอมเพื่อป้องกันตะกอนทับถมบริเวณร่องน้ำปากคลองสะกอม ทำให้ชายหาดสะกอมถูกน้ำทะเลกัดเซาะอย่างรุนแรงและพังทลายลงทำให้ระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อมถูกทำลาย ซึ่งหากมีการฟื้นฟูเยียวยาชายหาดให้กลับคืนสู่สภาพเดิม กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และสิ่งแวดล้อม ต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชดเชยค่าเสียหายให้แก่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นเงินจำนวน ๑๘๙,๐๐๐,๐๐๐ บาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูเยียวยาชายหาดสะกอมให้กลับมามีสภาพดีใกล้เคียงกับสภาพเดิม นั้น ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คือ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มิใช่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม

/ทั้งไม่ปรากฏว่า...

ทั้งไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับมอบอำนาจจากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ให้ฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายแทนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม จึงไม่มีสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายให้กับกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้อง ในประเด็นนี้ไว้พิจารณาได้

ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งรับคำฟ้องในประเด็นที่หนึ่งไว้พิจารณา ส่วนประเด็นที่สองและประเด็นที่สาม ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับ คำฟ้องบางประเด็นไว้พิจารณา ความว่า กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสองกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสาม โดยการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ ต้องปฏิบัติ เพราะไม่เข้าไปดูแลชายหาดสะกอมซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๒๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติให้เจ้าท่ามีหน้าที่ดูแล รักษา และขุดลอกร่องน้ำ ทางเดินเรือ แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ และทะเลภายในน่านน้ำไทย นั้น การใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะต้องปฏิบัติ ให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และกระบวนการที่กฎหมายบัญญัติไว้ เพื่อเป็นหลักประกัน ความเป็นธรรมหรือเป็นมาตรการที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของ ผู้ที่จะถูกระทบสิทธิหรือจะได้รับผลร้ายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองด้วย การใช้ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวจึงจะต้องชอบด้วยกฎหมายทั้งในเชิงเนื้อหาและเชิงรูปแบบ ในคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ก่อสร้างเขื่อนกันทรายและ คลื่นส่งผลให้ชายหาดสะกอมถูกทำลาย และไปก่อผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม และของชุมชนบริเวณชายหาดสะกอม ในอันที่จะดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติทั้งในการประกอบ อาชีพ ในทางสังคมและวัฒนธรรมที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตราย ต่อทรัพย์สิน สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของผู้ฟ้องคดีทั้งสามและชุมชนชายหาดสะกอม ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นหลักประกันความเป็นธรรม หรือเป็นมาตรการที่มุ่งคุ้มครองสิทธิ ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติ ก่อนที่จะสั่งการหรือ

/กระทำการ...

กระทำการดังกล่าว ในที่นี้กฎหมายที่กำหนดรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ซึ่งเป็นหลักประกันความเป็นธรรมก่อนการอนุมัติสั่งการอันจะเป็นผลร้ายต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสาม และชุมชนชายหาดสะกอม ได้แก่ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งมาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวนี้สืบต่อมา มาตรา ๖ (๑) มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๙ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ขัดต่อหลักความได้สัดส่วนทั้งในแง่ที่เป็นมาตรการที่เกินกว่าความจำเป็นที่ต้องกระทำในการแก้ไขปัญหาการตกตะกอนของทรายบริเวณปากคลองสะกอม และไม่ได้สัดส่วนในแง่ของประโยชน์ที่ชุมชนส่วนน้อยได้รับ เมื่อเปรียบเทียบกับความเสียหายของประเทศที่ต้องสูญเสียชายหาดอันสวยงาม การกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ได้กระทำไปโดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายแห่งการกระทำหรือเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เพราะหากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรในระดับวิญญูชนพึงมีในตำแหน่งหน้าที่การงานของตนแล้ว จะต้องไม่อนุมัติให้ก่อสร้างหรือดำเนินโครงการลักษณะดังกล่าวเลย แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีคำสั่งอนุมัติและดำเนินการสร้างเชื่อมกันทรายและคลื่นในบริเวณดังกล่าว คำสั่งอนุมัติและการดำเนินการสร้างเชื่อมกันทรายและคลื่น จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองอย่างชัดเจน กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อการดำเนินการสร้างเชื่อมกันทรายและคลื่นของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายดังกล่าวแล้วข้างต้น ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นชาวบ้านชุมชนบ่อโชนและบ้านโคกสัก ในฐานะเป็นผู้อาศัยและใช้ประโยชน์จากชายหาดสะกอมได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากไม่สามารถทำการประมงและใช้ประโยชน์จากชายหาดสะกอมได้ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับ

/การกระทำละเมิด...

การกระทำละเมิดซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีใช้กรณีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ประเด็นที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามมิได้ฟ้องเรียกค่าเสียหายในคดีนี้ต่อศาลภายในกำหนดเวลาหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า แม้ว่าคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้วก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากผลกระทบที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นเวลาภายหลังจากการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่น จะเห็นว่าในปีแรกนั้นชายฝั่งบ้านบ่อโชนถูกกัดเซาะไปกว่า ๑๐ เมตร การกัดเซาะนี้ ได้เกิดขึ้นต่อเนื่องมาตลอด และเมื่อเขื่อนกันทรายและคลื่นยังคงมีอยู่มาจนถึงปัจจุบัน ขณะนี้ชายฝั่งถูกกัดเซาะลึกถึง ๘๐ เมตร เป็นระยะทางยาวกว่า ๓ กิโลเมตร แล้วเมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามนับตั้งแต่ปีที่มีการก่อสร้างยังคงมีอยู่ ตราบเท่าที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังไม่รื้อถอน และไม่มีการเยียวยาแก้ไขฟื้นฟูชายหาด ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ถือว่าเป็นกรณีที่เหตุแห่งการละเมิดยังคงมีอยู่ตลอดมา จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง จึงเป็นการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งต้องฟ้องภายในกำหนดหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๓๒/๒๕๔๘ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๑ จนถึงวันฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการฟ้องคดีปกครองภายในระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว

สำหรับประเด็นที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามมิใช่ผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายในวงเงิน ๑๘๙,๐๐๐,๐๐๐ บาท จากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง

/ให้กับกรมทรัพยากร...

ให้กับกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ มาตรา ๗๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งกำหนดให้รัฐ ต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล ซึ่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้รับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในมาตรา ๘๕ (๔) สืบต่อมา ประกอบกับมาตรา ๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งบัญญัติให้บุคคลใดก็ตามที่พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ อาจมีสิทธิ และหน้าที่ร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดนั้น ต่อเจ้าพนักงานแทนรัฐได้ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสาม เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และเป็นผู้ที่พบเห็นการกระทำอัน เป็นการละเมิดจึงเป็นผู้เสียหายแทนรัฐ และมีสิทธิร้องเรียนกล่าวโทษผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง แทนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยไม่จำเป็นต้องได้รับมอบอำนาจจากกรมทรัพยากร ทางทะเลและชายฝั่งแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงมีสิทธิและหน้าที่ฟ้องเรียก ค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแทนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ศาลปกครอง จึงมีอำนาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสามในประเด็นนี้ไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกอบมาตรา ๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

อนึ่ง เนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการสร้างเขื่อนกันทราย และคลื่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และละเลยการปฏิบัติหน้าที่ไม่เข้าไปดูแลชายหาดสะกอม ตามที่พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ กำหนดให้ต้องปฏิบัติ ทำให้ชายหาดสะกอมถูกน้ำทะเลกัดเซาะอย่างรุนแรง ทำให้พังทลายลงและทำให้ระบบนิเวศน์ ตลอดจนสิ่งแวดล้อมถูกทำลาย จึงถือเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องฟื้นฟู และรักษาแนวชายฝั่งทะเลให้กลับเข้าสู่สภาพสมดุลดังเดิม ซึ่งแม้ขณะนี้ได้รับผลกระทบไปมากแล้ว แต่ยังคงอยู่ในระดับที่สามารถควบคุมได้ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่และได้รับมอบหมายจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

/ให้ดำเนินการ...

ให้ดำเนินการศึกษาติดตาม แก้ไข และฟื้นฟูพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง แนวชายฝั่งทะเลของประเทศไทย ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยเหตุนี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงจำเป็นต้องขอให้ศาลมีคำสั่งเรียก ให้นำหน่วยงานดังกล่าวเข้ามาในคดีเพื่อรับการชดเชยค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูเยียวยาชายหาดสะกอมตามมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ และทำหน้าที่ดำเนินการฟื้นฟูเยียวยาชายฝั่งสะกอม ร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อให้ชายหาดสะกอมกลับมามีสภาพใกล้เคียงกับสภาพเดิม มากที่สุด

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งที่ไม่รับคำฟ้องบางประเด็น เป็นให้รับคำฟ้องทุกประเด็นตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม และมีคำสั่งเรียกให้กรมทรัพยากร ทางทะเลและชายฝั่งเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีนี้ เพื่อรับการชดเชยค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ตามคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องพิจารณา ตามอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงาน ทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือเป็นคดีพิพาท เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจาก การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง

/ใช้อำนาจ...

ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ที่บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่ดูแล รักษา และขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบและทะเลภายในน่านน้ำไทย ดำเนินการก่อสร้างเขื่อนกันทราย และคลื่นบริเวณปากคลองสะกอม ตำบลสะกอม อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา จำนวน ๖ ตัว เพื่อไม่ให้ตะกอนทับถมบริเวณร่องน้ำปากคลองสะกอม โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะไม่ถูกต้อง ตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ทำให้ชายหาดสะกอมถูกน้ำทะเลกัดเซาะอย่างรุนแรงและพังทลายลง โดยปีแรกชายฝั่ง ของบ้านบ่อโชนถูกกัดเซาะกว่า ๑๐ เมตร แต่ขณะนี้ถูกกัดเซาะลึกถึง ๘๐ เมตร เป็นระยะ ทางยาวกว่า ๓ กิโลเมตร ทำให้ระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อมบริเวณชายหาดสะกอม ถูกทำลายเป็นเหตุให้ปริมาณสัตว์น้ำบริเวณชายหาดสะกอมมีปริมาณลดลง ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม และชาวบ้านบริเวณดังกล่าว ไม่อาจทำการประมงและใช้ประโยชน์จากชายหาดดังกล่าว ได้ดังเดิม จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการฟื้นฟู เยียวยาชายหาดสะกอมและสภาพแวดล้อมของบริเวณชายหาดดังกล่าว และร่วมกัน ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามตามคำขอท้ายฟ้อง ดังนั้น มูลละเมิดตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม กล่าวอ้างจึงเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง กรณีจึงเป็นคดีพิพาท เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการ ใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสามที่ขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการฟื้นฟูเยียวยาชายหาดสะกอม และสภาพแวดล้อมของบริเวณชายหาดดังกล่าว และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหาย อันเกิดจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เป็นคำขอที่ศาลมีอำนาจกำหนดคำสั่งได้ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ในกรณีนี้ หากจะถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ได้ฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏตามคำฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้มีหนังสือร้องขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๒๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย

/พระพุทธศักราช ๒๕๕๖...

พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ ที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่ดูแล รักษา และขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ และทะเลภายในน่านน้ำไทย จะถือว่ามีข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งระหว่างผู้ฟ้องคดีทั้งสามและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเกิดขึ้นแล้วหาได้ไม่ กรณีจึงไม่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

ประเด็นที่สอง ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ยื่นฟ้องคดีนี้ภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม โดยกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ดำเนินการสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นบริเวณปากคลองสะกอม ตำบลสะกอม อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา จำนวน ๖ ตัว โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ภายหลังจากการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ปีแรกชายฝั่งทะเลถูกกัดเซาะกว่า ๑๐ เมตร แต่ในขณะยื่นฟ้องถูกกัดเซาะลึกถึง ๘๐ เมตร เป็นระยะทางยาวกว่า ๓ กิโลเมตร ส่งผลให้ระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อมบริเวณชายหาดสะกอมถูกทำลาย เป็นเหตุให้ปริมาณสัตว์น้ำบริเวณนั้นลดลง ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามและชาวบ้านบริเวณดังกล่าว ไม่อาจทำการประมงและใช้ประโยชน์จากชายหาดดังกล่าวได้ดังเดิม ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจะรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีทั้งสามยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องเสมอมา จึงถือได้ว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ยังคงมีอยู่ครบถ้วนเท่าที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาล

/โดยที่มาตรา ๕๑...

โดยที่มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีผลใช้บังคับในขณะที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามยื่นฟ้องคดี กำหนดว่า การฟ้องคดีพิพาท ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึง เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม จึงฟ้องเรียกค่าเสียหายได้ เฉพาะกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามกล่าวอ้างว่าได้รับความเสียหาย อันเกิดจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในการดำเนินการสร้างเชื่อมกันทรายและ คลื่นดังกล่าว ในระยะเวลาหนึ่งปีก่อนการฟ้องคดี ซึ่งได้แก่ความเสียหายที่เกิดขึ้นระหว่าง วันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๑ กรณีนี้ศาลปกครองจึงมีอำนาจ รับคำฟ้อง เฉพาะคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นภายในหนึ่งปีก่อนการฟ้องคดีไว้พิจารณา ที่ศาลปกครองชั้นต้น มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาในประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยบางส่วน

ประเด็นที่สาม ผู้ฟ้องคดีมีอำนาจฟ้องดำเนินคดีแทนกรมทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงิน จำนวน ๑๘๙,๐๐๐,๐๐๐ บาท ให้แก่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจาก การกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และโดยที่ มาตรา ๔๕ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า ในการดำเนินกระบวนการ พิจารณา คู่กรณีจะดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเอง หรือจะมอบอำนาจให้ทนายความ หรือบุคคลอื่น ซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด กำหนดเพื่อฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนได้ เห็นว่า กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามอ้างว่าการกระทำ

/ของผู้ถูกฟ้องคดี...

ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทำให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งต้องเสียค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูเยียวยาชายหาดสะกอมให้กลับมามีสภาพดีใกล้เคียงกับสภาพเดิมจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากนั้น ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่มีสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายในการฟื้นฟูชายหาดสะกอมต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คือ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ส่วนผู้ฟ้องคดีทั้งสามที่อ้างว่าเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๗๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ใช้บังคับในขณะที่ยื่นฟ้องคดีนี้ ซึ่งมาตรา ๘๕ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้รับรองสืบต่อมา ประกอบมาตรา ๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น เห็นว่า กรณีที่มาตรา ๗๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ใช้บังคับในขณะที่ยื่นฟ้องคดีนี้ บัญญัติว่า รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งมาตรา ๘๕ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้รับรองสิทธิดังกล่าวสืบต่อนั้น เป็นบทกฎหมายที่บัญญัติถึงหน้าที่ของรัฐว่าต้องมีแนวนโยบายพื้นฐานส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในบทกฎหมายของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ไม่ถือเป็นบทกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของประชาชนที่จะเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีแทนรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ส่วนมาตรา ๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดให้บุคคลใดก็ตามที่พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ อาจมีสิทธิและหน้าที่ร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดนั้นต่อเจ้าพนักงานแทนรัฐ นั้น ก็เป็นบทกฎหมายที่บัญญัติให้บุคคลที่พบเห็นการกระทำผิดตามบทกฎหมายดังกล่าว อาจมีสิทธิและหน้าที่ร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดนั้น

/ต่อเจ้าหน้าที่...

ต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือดำเนินคดีตามกฎหมายแทนรัฐเท่านั้น หากได้บัญญัติให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิและหน้าที่ในการฟ้องดำเนินคดีแทนรัฐหรือหน่วยงานของรัฐแต่อย่างใดไม่ ดังนั้น ในกรณีนี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และเมื่อไม่ปรากฏว่ากรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ได้มอบอำนาจให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องดำเนินคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหายให้แก่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามมาตรา ๔๕ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่มีอำนาจฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายแทนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ที่ศาลปกครองชั้นต้นไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสามในประเด็นนี้ไว้พิจารณานั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งเรียกให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเข้ามาในคดีเพื่อรับหน้าที่ดำเนินการฟื้นฟูและเยียวยาสภาพแวดล้อมบริเวณชายหาดตำบลสะกอมร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจนเสร็จสิ้นนั้น ปรากฏว่าศาลปกครองชั้นต้นยังมีได้พิจารณาและมีคำสั่งตามคำร้องขอของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดังกล่าวแต่อย่างใด ศาลปกครองชั้นต้นจึงชอบที่จะต้องพิจารณาและมีคำสั่งตามคำร้องขอดังกล่าวต่อไป

จึงมีคำสั่งแก้คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสามที่ให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไว้พิจารณา เป็นให้รับคำฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และให้รับคำฟ้องในประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามในระยะเวลาหนึ่งปีก่อนฟ้องคดีไว้พิจารณา หลังจากที่ศาลปกครองชั้นต้นได้ดำเนินการสอบสวนพิจารณา

/เกี่ยวกับคำขอ...

เกี่ยวกับคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของผู้ฟ้องคดีทั้งสามและผู้ฟ้องคดีทั้งสาม
ได้ชำระค่าธรรมเนียมศาล (หากต้องชำระ) ครบถ้วนแล้ว นอกจากนี้ก็แก้ไขเป็นไปตามคำสั่ง
ของศาลปกครองชั้นต้น

นายนพดล เสงเจริญ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายพีระพล เซาว์ศิริ
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายไพบูลย์ เสียงก้อน
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายวรารุช ศิริยุทธ์วัฒนา
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

วันที่อ่าน ๙ ธันวาคม ๒๕๕๑

ธนวรรณ : ผู้พิมพ์