

ข้อพิจารณาสำคัญในการฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าจนเกินสมควร :

ศึกษากรณีการฟ้องคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อม

สงกรานต์ บ่อบุญจันทร์

นักกฎหมายประจำมูลนิธิธรรมสิ่งแวดล้อม

คดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าจนเกินสมควร เป็นคดีปกครองประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญโดยเฉพาะในเรื่องสิ่งแวดล้อม เนื่องจากในหลาย ๆ กรณีเมื่อรัฐบาลต้องตัดสินใจดำเนินโครงการพัฒนาบางอย่างซึ่งประโยชน์สาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมขัดแย้งกับประโยชน์สาธารณะด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะละเลยหรือไม่ให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมมากเท่าที่ให้ความสำคัญกับเรื่องเศรษฐกิจ เพื่อควบคุมกำกับการตัดสินใจและดำเนินการทางปกครองดังกล่าวของรัฐบาลและฝ่ายปกครอง กฎหมายสมัยใหม่ที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการดำเนินโครงการพัฒนาหรือการอนุญาตให้มีการดำเนินโครงการพัฒนาต่าง ๆ จึงกำหนดกรอบในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองไว้ โดยกำหนดให้ต้องคำนึงถึงปัจจัยที่หลากหลาย โดยเฉพาะประเด็นผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และในกรณีที่การดำเนินการของหน่วยงานรัฐหรือเอกชนก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ก็จะมีกฎหมายกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานรัฐเข้าไปแก้ไขปัญหามลกระทบดังกล่าว อย่างไรก็ตามถ้าขาดการบังคับใช้อย่างจริงจัง กฎหมายดังกล่าวก็จะไร้ผลในทางปฏิบัติ สิ่งแวดล้อมก็ไม่ได้รับการปกป้อง หรือเยียวยา ฟื้นฟู การฟ้องคดีให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดจึงเป็นช่องทางสำคัญช่องทางหนึ่งในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม บทความนี้จะชี้ให้เห็นถึงข้อพิจารณาที่สำคัญบางประการในการฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าจนเกินสมควร ซึ่งผู้ประสงค์จะฟ้องคดีต้องรู้ พร้อมทั้งข้อสังเกตบางประการต่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด จากมุมมองของทนายความที่ทำงานช่วยเหลือประชาชนด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อให้มีการปรับปรุงหรือพัฒนาต่อไป โดยใช้คดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมเป็นกรณีศึกษา

๑. ความเป็นผู้เสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหาย

ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือ

เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ได้นั้น จำต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่าตนเป็นผู้เสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าจนเกินสมควรของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ (ดู พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ

วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคแรก) ซึ่งความเสียหายต้องเป็นความเสียหายต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีอันเป็นผลจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าจนเกินสมควร ณ ที่นี้ขอยกตัวอย่างคดีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยรับรองว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีประกอบการทำความเข้าใจ ๓ คดีดังนี้

ตัวอย่างที่ ๑ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.๗๔๓/๒๕๕๕

คดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีรวม ๒๒ คน เป็นประชาชนซึ่งดำรงชีพอยู่ด้วยการอาศัยและพึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะลำห้วยคลิตี้ ได้ยื่นฟ้องกรมควบคุมมลพิษว่าละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าจนเกินสมควรในการขจัดมลพิษหรือฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้ให้กลับสู่สภาพเดิม โดยมีได้ควบคุมตรวจสอบ เร่งรัดให้บริษัทดำเนินการดูดหรือขุดลอกตะกอนเพื่อนำไปกลบฝังตามแผนที่เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดี และไม่ได้นำเสนอข้อมูลหรือสภาพปัญหาเสนอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศให้ลำห้วยคลิตี้เป็นเขตควบคุมมลพิษ อีกทั้งไม่เข้าดำเนินการฟื้นฟูและเรียกค่าใช้จ่ายค่าเสียหายจากบริษัทที่เป็นผู้ก่อมลพิษ ซึ่งเป็นผู้ทำลายทรัพยากรของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และการละเลยดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย โดยศาลปกครองสูงสุดได้รับรองความเป็นผู้เสียหายของผู้ฟ้องคดีทั้ง ๒๒ คน ด้วยการรับฟ้องและพิจารณามีคำพิพากษาออกมาในที่สุด

ตัวอย่างที่ ๒ คำพิพากษาศาลปกครองกลางคดีหมายเลขแดงที่ ๑๗๖๓/๒๕๔๙

กรณีนี้เป็นคดีที่มูลนิธิป้องกันควันพิษและพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ฟ้องว่าองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าจนเกินสมควรในการควบคุมตรวจสอบเพื่อมิให้รถโดยสารปล่อยมลพิษสูงเกินมาตรฐาน เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐและเอกชนในการปรับปรุงและปกป้องรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบกับมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว ดังนั้นเมื่อมีเหตุอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีอันเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมซึ่งอยู่ในวัตถุประสงค์หลักของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

ตัวอย่างที่ ๓ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ ๒๔๗/๒๕๕๒

กรณีนี้เป็นคดีที่ผู้ฟ้องคดีและบุคคลอื่นๆ ได้รวมตัวกันโดยใช้ชื่อว่า กลุ่มศรีทวารวดี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ประสานและอนุรักษ์ดำเนินการที่เกี่ยวกับประวัติศาสตร์และโบราณคดี ฟ้องกรม

ศิลปิน (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) ที่อนุญาตให้เทศบาลนครปฐม (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) ที่มีคำสั่งอนุญาตให้เทศบาลนครปฐมก่อสร้างอาคารสำนักงานหลังใหม่บนพื้นที่พระราชวังเดิม ซึ่งอยู่ใกล้พระปฐมเจดีย์อันเป็นโบราณสถานที่สำคัญ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าจะเกิดผลกระทบต่อองค์พระปฐมเจดีย์ จึงนำคดีมาฟ้อง เมื่อการรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาค้นคว้าประวัติศาสตร์และโบราณคดีรวมทั้งอนุรักษ์ปกป้องพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีในจังหวัดนครปฐม สร้างจิตสำนึกความเป็นเจ้าของมรดกทางวัฒนธรรมแก่ชุมชนเพื่อการพัฒนาและแหล่งเรียนรู้ โดยแสดงให้เห็นได้ว่าการรวมกลุ่มกันเพื่อรักษาอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เมื่อการรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของชุมชนและของประเทศชาติ ตามหลักสิทธิชุมชน ซึ่งเป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมมายาวนานและมีการรวมกลุ่มกันของบุคคลหลาย ๆ คน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๖๔, ๖๖ และ ๖๗ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้

จากคำพิพากษาและคำสั่งที่ยกมาทั้ง ๓ ฉบับจะเห็นได้ว่าในการตีความผู้เสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายที่มีสิทธินำคดีสิ่งแวดล้อมมาฟ้องต่อศาลปกครองนั้น ศาลปกครองมีแนวโน้มที่จะตีความความเป็นผู้เสียหายอย่างกว้างว่าเป็นได้ทั้งบุคคล สมาคม หรือกลุ่มบุคคล อย่างไรก็ตามผู้ที่นำคดีมาฟ้องก็ต้องตั้งรูปคดีและอธิบายให้เห็นความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายที่เกิดหรือจะเกิดขึ้นต่อสิทธิของตนให้ชัดเจนด้วย

๒. การดำเนินการเยียวยาความเสียหายก่อนการฟ้องคดี

เนื่องจากกระบวนการดำเนินคดีปกครองตั้งแต่การฟ้องคดีจนถึงการบังคับคดีมักจะใช้

เวลาดำเนินการยาวนาน ดังนั้นหากมีกฎหมายกำหนดวิธีการหรือขั้นตอนสำหรับเยียวยาความเสียหายไว้ ประชาชนก็ต้องไปดำเนินการแก้ไขปัญหานั้นก่อน หากประชาชนไม่พอใจกับผลของการเยียวยาจึงนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง (ดู พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง) เมื่อพิจารณาในบริบทของคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าจนเกินสมควร โดยหลักแล้วไม่มีกฎหมายกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายก่อนการฟ้องคดี แต่ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักกฎหมายในเรื่องนี้ไว้ในบางกรณีประชาชนต้องเรียกร้องให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่เสียก่อนจึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยหลักกฎหมายเรื่องนี้มาจากการแยกหน้าที่ตามกฎหมายของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกเป็นหน้าที่เฉพาะและหน้าที่ทั่วไป โดยมีรายละเอียดดังนี้

๒.๑ หน้าที่ทั่วไป เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้แก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรืออาจเป็นการมอบภาระอย่างใดอย่างหนึ่งในลักษณะทั่วไป เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ควบคุม กำกับดูแล หรือเป็นการใช้อำนาจในการบริหาร (สรีรัตน์ หมวดเมือง, คดีปกครองเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๔๙, น.๒๖) แต่กฎหมายจะมีได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนหรือวิธีการ ที่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการไว้อย่างชัดเจน ซึ่งหน้าที่ทั่วไปมักจะเชื่อมโยงหรือเกี่ยวพันกับเรื่องนโยบาย แนวคิด หรือเป็นเรื่องหน้าที่ในทางบริหาร ขอยกตัวอย่างดังนี้

ตัวอย่างที่ ๑ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๓ บัญญัติว่า

“คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ (๑) เสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี (๒) กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๓๒.....”

ตัวอย่างที่ ๒ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๗ บัญญัติว่า

“ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- (๑) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (๒) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (๓) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (๔) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.....”

จะเห็นได้ว่ากฎหมายทั้งสองมาตราที่ยกมาเป็นการกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานปฏิบัติได้กว้าง ๆ ไม่ได้กำหนดรายละเอียดวิธีการในการปฏิบัติที่ชัดเจนไว้ จึงมีลักษณะเป็นหน้าที่ทั่วไป

๒.๒ หน้าที่เฉพาะ เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดรายละเอียดของเนื้อหาในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างเฉพาะเจาะจง ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด โดยส่วนใหญ่หน้าที่เฉพาะมักเริ่มต้นโดยมีการร้องขอจากเอกชน (สรีรัตน์ หมวดเมือง, เพิ่งอ้าง, น.๓๐) ซึ่งเมื่อมีคำร้องขอดังกล่าวฝ่ายปกครองก็มีหน้าที่ต้องพิจารณาคำร้องขอแล้วออกคำสั่งตอบสนองต่อคำร้องขอดังกล่าวไป หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่พิจารณา

คำร้องหรือพิจารณาล่าช้าจนเกินสมควรโดยไม่มีเหตุผลที่รับฟังได้ก็ย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าจนเกินสมควร ขอยกตัวอย่างดังนี้

ตัวอย่างที่ ๑ พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า

“ในกรณีที่เป็นการยื่นคำขอรับใบอนุญาต ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพิจารณาและออกใบอนุญาต หรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมด้วยเหตุผล ให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายในสี่สิบห้า วันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ

ในกรณีมีเหตุจำเป็นที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่อาจออกใบอนุญาต หรือยังไม่อาจมีคำสั่งไม่อนุญาตได้ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินสองคราว คราวละไม่เกินสี่สิบห้าวัน แต่ต้องมีหนังสือแจ้งการขยายเวลาและเหตุจำเป็นแต่ละคราวให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบก่อนสิ้นกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง หรือตามที่ได้ขยายเวลาไว้แล้วแล้วแต่กรณี

ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบอนุญาตหรือมีคำสั่งไม่อนุญาต ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบโดยไม่ชักช้า”

ตัวอย่างที่ ๒ พ.ร.บ. การขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๑๗ บัญญัติว่า

“ผู้ใดประสงค์จะทำการขุดดินโดยมีความลึกจากระดับพื้นดินเกินสามเมตรหรือมีพื้นที่ปากบ่อดินเกินหนึ่งหมื่นตารางเมตร หรือมีความลึกหรือพื้นที่ตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศกำหนด ให้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดโดยยื่นเอกสารแจ้งข้อมูล ดังต่อไปนี้

- (๑) แผนผังบริเวณที่ประสงค์จะทำการขุดดิน
- (๒) แผนผังแสดงเขตที่ดินและที่ดินบริเวณข้างเคียง
- (๓) รายการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๖

.....

ถ้าผู้แจ้งได้ดำเนินการตามที่ระบุไว้ในวรรคหนึ่งโดยถูกต้องแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบรับแจ้งตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดเพื่อเป็นหลักฐานการแจ้งให้แก่ผู้นั้นภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และให้ผู้แจ้งเริ่มต้นทำการขุดดินตามที่ได้แจ้งไว้ได้ตั้งแต่วันที่ได้รับใบรับแจ้ง

ถ้าการแจ้งเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งให้แก้ไขให้ถูกต้องภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มีการแจ้งตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้แจ้งไม่แก้ไขให้ถูกต้องภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้แจ้งได้รับแจ้ง ให้แก้ไขจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งให้การแจ้งตามวรรคหนึ่งเป็นอันสิ้นสุด”

จะเห็นได้ว่ากฎหมายทั้งสองมาตรานี้ยกมานั้นได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างเฉพาะเจาะจงเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติหน้าที่ โดยมีคำร้องขอจากเอกชนเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเมื่อฝ่ายปกครองได้รับคำร้องขอจากเอกชนแล้วไม่ดำเนินการหรือ

ดำเนินการล่าช้าจนเกินสมควร ประชาชนก็มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ จึงมีลักษณะเป็นหน้าที่เฉพาะ

เมื่อพิจารณาลักษณะของหน้าที่ทั่วไปและหน้าที่เฉพาะดังที่กล่าวมา จะเห็นว่าประเด็นเรื่องการดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองนั้น จะเกิดขึ้นกับกรณีที่เป็นหน้าที่ทั่วไปเท่านั้น เพราะกรณีที่เป็นหน้าที่เฉพาะ กระบวนการพิจารณาของฝ่ายปกครองจะเริ่มได้ต้องมีการยื่นคำร้องขอจากเอกชนอยู่แล้ว ปัญหาจึงมีเพียงกรณีที่เป็นหน้าที่ทั่วไปก่อนฟ้องคดี ต้องมีการดำเนินการเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองเข้ามาแก้ไขปัญหาก่อนหรือไม่ เกี่ยวกับเรื่องนี้ศาลปกครองสูงสุดได้พัฒนาหลักกฎหมายโดยมีสาระสำคัญว่า กรณีที่เป็นการฟ้องเพื่อบังคับให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ทั่วไป ต้องมีการเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองแก้ไขปัญหาดังกล่าวเสียก่อน จึงจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ หากไม่ดำเนินการให้ครบถ้วนศาลจะถือว่ายังไม่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นและจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ขอยกตัวอย่างคำพิพากษาประกอบดังนี้

ตัวอย่างที่ ๑ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ ๔๗๐/๒๕๔๕

กรณีนี้เป็นคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่นายกเทศมนตรี นครเชียงใหม่และเทศบาลนครเชียงใหม่ ไม่ดำเนินการปรับปรุงทางเข้าออกที่มีสภาพเป็นหลุมเป็นบ่อและมีน้ำท่วมขังเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ยุง โดยผู้ฟ้องคดีมิได้มีหนังสือร้องขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อน ยังไม่ถือว่ามีข้อพิพาทเป็นคดีละเลยหรือล่าช้าเกิดขึ้น จึงมีคำสั่งไม่รับฟ้อง

ตัวอย่างที่ ๒ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ ๒๔/๒๕๔๗

เป็นคดีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หากผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีในเรื่องใดก็ชอบที่จะแจ้งเหตุแห่งความเดือดร้อนเสียหายที่ได้รับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบเพื่อหาทางแก้ไขเยียวยา เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีหนังสือร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขเยียวยาจนนำคดีมาฟ้อง จึงยังไม่มีข้อพิพาทเกิดขึ้น จึงมีคำสั่งไม่รับฟ้อง

จากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดทั้งสองฉบับที่ยกมาจะเห็นได้ว่าศาลตีความว่าหากเป็นอำนาจหน้าที่ทั่วไปต้องมีการเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองแก้ไขปัญหาก่อนจึงจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ ถ้าไม่ดำเนินการให้ครบถ้วนศาลจะถือว่ายังไม่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นและจะมีคำสั่งไม่รับฟ้อง ซึ่งผลก็คือการร้องขอให้ฝ่ายปกครองแก้ไขปัญหานั้นเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งก่อนการฟ้องคดีประเภทนี้แม้ศาลจะไม่เรียกการดำเนินการนี้ว่าวิธีการหรือขั้นตอนเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายตามที่ปรากฏในมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ ก็ตาม

๓. ระยะเวลาการฟ้องคดี

โดยหลักแล้วการฟ้องคดีจะเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าจนเกินสมควรต่อศาลปกครองต้องฟ้องภายใน ๙๐ วันนับแต่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี (ดู พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๙) เว้นแต่เป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะบุคคลที่สามารถยื่นฟ้องเมื่อไหร่ก็ได้ หรือกรณีที่ศาลเห็นว่าการยื่นฟ้องคดีจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นศาลก็มีอำนาจในการรับคดีดังกล่าวไว้พิจารณาได้ (ดู พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒) เมื่อพิจารณาถึงคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าจนเกินสมควรแล้ว เรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีที่อาจจะมีปัญหาในการปรับใช้มากที่สุดคือการนับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีที่ฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าจนเกินสมควร ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน เกี่ยวกับเรื่องนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักกฎหมายไว้ว่าระยะเวลา ๙๐ วันที่รู้หรือควรรู้ตามกฎหมายนั้นเริ่มนับหลังจากสิ้นสุด ๙๐ วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่แต่ไม่ได้รับการตอบสนอง หรือ ได้รับการตอบสนองแต่ไม่เป็นที่พอใจ ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่มีการปล่อยมลพิษจากโรงงานจนส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้เคียง ผู้เสียหายได้ยื่นหนังสือเรียกร้องให้กรมโรงงานในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่เข้ามาแก้ไขปัญหาในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๖ แต่กรมโรงงานไม่เข้าดำเนินการแก้ไข วันแรกที่ประชาชนสามารถนำคดีมาฟ้องได้คือ วันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๖ และวันสุดท้ายที่สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้คือ วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ ซึ่งตรงกับวันอาทิตย์อันเป็นวันหยุดราชการจึงขยายไปฟ้องได้วันสุดท้ายในวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ (ดูคำสั่งศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ ๒๖๖/๒๕๔๗) ขอยกตัวอย่างคำพิพากษาประกอบดังนี้

ตัวอย่างที่ ๑ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ ๒๑๔/๒๕๕๑

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งต่อมาสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๙ แจ้งว่าได้ส่งเรื่องของผู้ฟ้องคดีให้จังหวัดพิจารณาแล้วแต่ปัจจุบันยังไม่ได้รับคำตอบกลับมา ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องคดีภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แต่เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนไปเมื่อวันใดแต่ถือได้ว่าอย่างช้าที่สุดคือวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นวันที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีหนังสือชี้แจงมายังผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงต้องฟ้องคดีภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องในวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๐ จึงพ้นกำหนดระยะเวลาฟ้องคดี

ตัวอย่างที่ ๒ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ ๓๓๖/๒๕๕๒

กรณีนี้เป็นการฟ้องว่าอธิบดีกรมที่ดินละเลยต่อหน้าที่ไม่ดำเนินการให้บริษัทผู้จัดสรรที่ดินปรับปรุงถนนในโครงการที่หลุดตัวจนทำให้เกิดน้ำท่วมขังโครงการจัดสรรส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องคดีภายใน ๙๐ วัน นับแต่รู้หรือควรจะรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่พ้นกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่และไม่ได้รับหนังสือชี้แจง หรือได้รับหนังสือชี้แจงแล้วแต่เห็นว่าไม่มีเหตุผล เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ถึงอธิบดีกรมที่ดินเพื่อร้องเรียนและขอให้แก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำคดีมาฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงอธิบดีกรมที่ดิน เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๒ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

๔. การบังคับคดีตามคำพิพากษา

เนื่องจากการผลของคำพิพากษาในหลายกรณีจะช่วยบรรเทาหรือเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ฟ้องคดีได้ในความเป็นจริงต้องอาศัยกระบวนการบังคับคดี โดยเฉพาะคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าจนเกินสมควรที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในคดีที่ศาลมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่เป็นเรื่องทางเทคนิควิชาการ ซึ่งในขั้นตอนการบังคับคดีก็จะมีปัญหาถกเถียงกันว่า การดำเนินการของฝ่ายปกครองนั้นถือเป็นการปฏิบัติตามคำพิพากษาแล้วหรือไม่ โดยทางปฏิบัติในปัจจุบันหากมีกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองจะใช้วิธีเรียกฝ่ายปกครองมาเพื่อชี้แจง อย่างไรก็ตามวิธีการดังกล่าวก็คงไม่มีประสิทธิภาพหากเป็นเรื่องทางเทคนิควิชาการที่ศาลไม่มีความรู้ความเข้าใจ ปัญหาท้าทายในปัจจุบันจึงมีว่าในเรื่องที่เกี่ยวกับเทคนิควิชาการศาลปกครองจะมีกระบวนการอย่างไรที่จะเป็นหลักประกันได้ว่าฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาอย่างถูกต้องแล้ว ในเบื้องต้นผู้เขียนมีความเห็นว่าศาลปกครองควรตั้งผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ เป็นผู้ช่วยศาลเพื่อช่วยให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการของฝ่ายปกครองว่าเป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาการและสอดคล้องกับคำพิพากษาของศาลหรือไม่ เพื่อประกอบการติดตามการบังคับคดีในเรื่องนั้น ๆ เพื่อให้เห็นตัวอย่างที่ยุ่งยากในการติดตามตรวจสอบการบังคับคดีตามคำพิพากษา ขอยกตัวอย่างคำพิพากษาที่มีคำบังคับเกี่ยวกับเรื่องทางเทคนิควิทยาศาสตร์ประกอบคำอธิบายดังนี้

ตัวอย่างที่ ๑ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.๗๔๓/๒๕๕๕

คดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีรวม ๒๒ คน เป็นประชาชนซึ่งดำรงชีพอยู่ด้วยการอาศัยและพึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะลำห้วยคลิตี้ ได้ยื่นฟ้องกรมควบคุมมลพิษว่าละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าจนเกิน ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาว่าให้ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดแผนงาน วิธีการและดำเนินการฟื้นฟูตรวจและวิเคราะห์ตัวอย่างน้ำ ดิน พืชผักและสัตว์น้ำในลำห้วยคลิตี้ให้ครอบคลุมทุก

ฤดูกาลอย่างน้อยฤดูกาลละ ๑ ครั้ง จนกว่าจะพบค่าตะกั่วในน้ำ ดิน พืชผักและสัตว์น้ำในลำห้วยคลิตี้ไม่ เกินเกณฑ์มาตรฐาน เป็นระยะเวลาอย่างน้อย ๑ ปี และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๒๒ คนทราบโดยวิธีการเปิดเผย โดยต้องทำการปิดประกาศ ณ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านคลิตี้ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลชะแล ที่อำเภอ ทองผาภูมิและให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๒๒ คน คนละ ๑๗๗,๑๙๙.๕๕ บาท คืน ค่าธรรมเนียมศาลทั้งสองชั้นศาลแก่ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๒๒ คน ตามส่วนของการชนะคดี ทั้งนี้ภายใน ๙๐ วันนับ แต่คดีถึงที่สุด

ตัวอย่างที่ ๒ คำพิพากษาศาลปกครองกลางคดีหมายเลขแดงที่ ๒๓๗๙/๒๕๕๕

คดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีรวม ๓๗ คน ฟ้องกรมโรงงานอุตสาหกรรมว่าละเลยต่อหน้าที่หรือ ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าจนเกินสมควรในการกำกับควบคุมโรงงานขุดดินดูทรายจนทำให้ที่นาและที่อยู่อาศัย ของผู้ฟ้องคดีพังทลายลงไปในปีดินและทรุดลงอย่างต่อเนื่อง ทั้งยังทำให้ที่ดินไม่สามารถอุ้มน้ำได้ดังเดิม ศาลปกครองพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๓ ร่วมกันฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในพื้นที่ประกอบกิจการของผู้ ร้องสอดและแก้ไขปัญหาการพังทลายของดินเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๓๗ ให้แล้วเสร็จ ภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด

จากตัวอย่างทั้ง ๒ คำพิพากษาจะเห็นได้ว่าคำบังคับให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่นั้นล้วน เป็นเรื่องทางเทคนิควิชาการทางวิทยาศาสตร์และวิศวกรรม ซึ่งเป็นเรื่องยากที่คนทั่วไปรวมทั้งศาลปกครอง จะเข้าไปตรวจสอบว่าได้มีการดำเนินการตามคำพิพากษาและคำบังคับของศาลอย่างถูกต้องครบถ้วนแล้ว คดีประเภทนี้ซึ่งคงมีอีกจำนวนมากจะยังคงเป็นปัญหาที่ศาลปกครองต้องหาทางแก้ไข เพื่อสร้าง หลักประกันว่าคำพิพากษาของศาลจะมีผลบังคับอย่างถูกต้องครบถ้วนตามที่ศาลพิพากษาต่อไป

จากที่กล่าวมาทั้งหมด ผู้อ่านคงเห็นได้ว่าการฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าจน เกินสมควรเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มีข้อพิจารณาที่สำคัญหลายประการที่ผู้ฟ้องคดีต้องคำนึงถึง ในส่วนการ พิจารณาคดีศาลปกครองมีบทบาทสำคัญในการวางหลักกฎหมายปกครองด้านสิ่งแวดล้อมผ่านคำ พิพากษาหรือคำสั่ง ซึ่งไม่ว่าเราจะเห็นด้วยหรือเห็นแย้งกับแนวทางที่ศาลปกครองวางไว้ การได้รู้ว่าศาล ปกครองมีมุมมองเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้อย่างไร ก็ทำให้เราสามารถเตรียมตัวก่อนเข้าสู่กระบวนการ ยุติธรรมได้อย่างมีความพร้อม ผู้เขียนเห็นว่าความก้าวหน้าที่ปรากฏในคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ปกครองในหลายเรื่องไม่เพียงแต่ศาลปกครองเท่านั้นที่มีบทบาทสำคัญ แต่ประชาชน สังคมและ นักวิชาการก็มีส่วนอย่างสำคัญในการสนับสนุน กัดดัน คัดค้านหรือวิพากษ์วิจารณ์ให้ศาลปกครองต้องคิด ใคร่ครวญอย่างรอบครอบก่อนที่จะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งออกมา ในแง่นี้ต้องถือว่าหลายภาคส่วนได้เข้า มาเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยพัฒนากระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมให้เข้มแข็งและมั่นคง เพื่อเป้าหมาย สูงสุดคือความเป็นธรรมทางสังคมและสิ่งแวดล้อม