

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง : ศึกษากรณีการผังเมือง

นายสาธิต พงศ์ธรพิสุทธิ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ ไม่สังกัดภาควิชา/เทียบเท่า
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2561
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

Being Interested Person in Administrative Case : A Case Study of The Town Planning

Mr. Sathorn Pongthonpisut

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws in Laws
Common Course
Faculty of Law
Chulalongkorn University
Academic Year 2018
Copyright of Chulalongkorn University



2935635083

CU ThesIs 5886028034 thesis / recv: 02082562 15:56:10 / seq: 21

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง : ศึกษากรณีการผังเมือง
โดย	นายสาธิต พงศ์ธรพิสุทธิ์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	อาจารย์ ดร.วรพล มาลสุขุม
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

..... คณะบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปาริณา ศรีวินิชย์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุ่มปา)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(อาจารย์ ดร.วรพล มาลสุขุม)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณภา ทิระสังขะ)

สารท พงศ์ธรพิสูทธิ์ : ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง : ศึกษากรณีการผังเมือง. (Being Interested Person in Administrative Case : A Case Study of The Town Planning) อ.ที่ปรึกษาหลัก : อาจารย์ ดร.วรพล มาลสุขุม, อ.ที่ปรึกษาร่วม : ผศ. ดร. ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวความคิดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับกรณีการผังเมืองต่อศาลปกครองทั้งในและต่างประเทศ และวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองที่เกี่ยวกับการผังเมืองในระบบกฎหมายไทย เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายในการดำเนินคดีปกครองที่เกี่ยวกับการผังเมืองในระบบกฎหมายไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562

แม้ว่าการวางผังเมืองเป็นกำหนดรูปแบบการวางและจัดทำผังเมือง พร้อมทั้งบริหารจัดการผังเมืองให้มีรูปแบบการดำเนินการและการบริหารจัดการที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่การประกาศผังเมืองย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้สอยที่ดินของประชาชน ให้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยง และผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายสามารถทำการฟ้องร้องได้ที่ศาลปกครองตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่าสิทธิของนิติบุคคลบางกลุ่มในการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับผังเมืองยังมีความไม่ชัดเจนในการที่ศาลปกครองจะรับฟ้องในคดีผังเมือง ทั้งนี้ หากเทียบกับในต่างประเทศ เช่น ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธรัฐเยอรมันซึ่งมีการรับรองสิทธิในการฟ้องร้องคดีผังเมืองของนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิกหรืออนุรักษทรัพยากรธรรมชาติและผังเมือง ดังนั้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2562 ให้ครอบคลุมถึงสิทธิการฟ้องร้องคดีปกครองของกลุ่มบุคคลดังกล่าว

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2561

ลายมือชื่อนิสิต

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาร่วม

5886028034 : MAJOR LAWS

KEYWORD: The town planing

Sathorn Pongthonpisut : Being Interested Person in Administrative Case : A Case Study of The Town Planning. Advisor: Voraphol Malsukhum, Dr. Co-advisor: Asst. Prof. SUPHASIT TAWEEJAMSUP, Ph.D.

This thesis aimed to study the concepts and principles of law related to subjects with the rights in suing city planning cases of Administrative Court both in Thailand and foreign countries, and analyzing legal problems related to city planning administrative cases of the Thai legal system, including to obtain legal problems solutions in urban planning administrative litigation of Thai legal system in accordance with the city planning Act BE 2562.

Although the city planning was a form of urban planning at all levels in having appropriate operation and management model. However, the announcement of the city plan had affected the people's land using which will affect to those in the area of the city plan announcement in unavoidable suffered or damaged. According to section 42 of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Procedures BE 2542, they can sue the Administrative Court. However, the study results had shown that the rights in suing city planning cases of Administrative Court of some juristic persons are still unclear in case acceptance of the Administrative Court in city planning cases which if compared to foreign countries such as France and Germany that had guaranteed rights of juristic persons with the members interests protection or conserving natural resources and city planning purposes in suing the city plan cases.

Field of Study: Laws	Student's Signature
Academic Year: 2018	Advisor's Signature
	Co-advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะสำเร็จลงมิได้ หากขาดความกรุณาของอาจารย์ ดร.วรพล มาลสุขุม ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ ที่กรุณารับเป็นที่ปรึกษาร่วม พร้อมทั้งให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์เป็นอย่างมาก ทั้งนี้ ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งและเป็นเกียรติที่ท่านอาจารย์ทั้งสองได้ให้ความกรุณาแก่ผู้เขียนเสมอมา ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ทั้งสองไว้ ณ ที่แห่งนี้ด้วยความเคารพอย่างสูง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา ที่กรุณาเสียสละเวลาอันมีค่ายิ่งรับเป็นประธานในการสอบครั้งนี้ และผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณภา ตีระสังขะ ที่กรุณาเสียสละเวลาอันมีค่ายิ่งรับเป็นกรรมการสอบ ซึ่งแม้ว่าท่านทั้งสองจะมีภารกิจและความรับผิดชอบในหน้าที่การงานค่อนข้างมาก ทั้งยังช่วยให้ข้อมูลและคำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณเพื่อน ๆ ทุกคน ที่คอยให้กำลังใจและให้ความช่วยเหลือในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ พร้อมช่วยในการตรวจสอบถ้อยคำ จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ท้ายนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณ บิดา มารดา พี่ น้อง และบรรดาญาติมิตรทั้งหลายที่เป็นกำลังใจและคอยผลักดันส่งเสริมผู้เขียนตลอดมา คุณประโยชน์อันใดที่เกิดจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนขอมอบให้แต่ผู้มีพระคุณทุกท่านด้วยความเคารพจากใจจริง หากมีข้อบกพร่องประการใดในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอน้อมรับความบกพร่องนั้นไว้แต่เพียงผู้เดียว

สาธิต พงศ์ธรพิสุทธิ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฉ
สารบัญรูปภาพ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	8
1.3 ขอบเขตการศึกษา.....	9
1.4 สมมติฐานการศึกษา.....	9
1.5 วิธีการศึกษา.....	9
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา.....	10
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับผังเมือง.....	11
2.1 แนวคิดและข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมือง.....	11
2.1.1 ความหมายของการผังเมือง.....	11
2.1.2 วัตถุประสงค์ของการวางและจัดทำผังเมือง	12
2.1.3 ประโยชน์ของวางและจัดทำผังเมือง	13
2.1.4 ประเภทของผังเมือง.....	14
2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับคดีปกครอง.....	15
2.3 แนวความคิดของผู้สิทธิฟ้องคดีปกครอง	20



2935635083

CD :Thesis 5886028034 thesis / rev: 02082562 15:56:10 / seq: 21

2.3.1 เจื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง..... 22

2.3.2 ประเภทของเจื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง 24

2.3.3 เจื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา
คดีปกครอง พ.ศ. 2542..... 24

บทที่ 3 คดีปกครองที่เกี่ยวกับการผังเมืองในต่างประเทศ 42

3.1 คดีปกครองที่เกี่ยวกับการผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส..... 42

3.1.1 ภาพรวมกฎหมายผังเมืองของประเทศฝรั่งเศส..... 42

3.1.2 การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับผังเมือง..... 46

3.1.3 ผู้มีสิทธิฟ้องคดีผังเมืองในสาธารณรัฐฝรั่งเศส..... 47

3.1.4 การฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล 50

3.1.4.1 การฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคล..... 51

3.1.4.2 การฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคล 53

3.1.5 แนวคำวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองของศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส 55

3.2 คดีปกครองที่เกี่ยวกับการผังเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี..... 61

3.2.1 ภาพรวมของกฎหมายผังเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี..... 62

3.2.2 คดีปกครองเกี่ยวกับผังเมือง..... 64

3.2.3 ขั้นตอนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการผังเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี 66

3.2.4 ผู้มีสิทธิฟ้องคดีผังเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี 67

3.2.4.1 การเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง..... 67

3.2.4.2 การเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ..... 68

3.2.5 การฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคล 69

3.2.6 การฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคล..... 70

3.3 สรุปแนวคำวินิจฉัยในคดีผังเมืองของศาลปกครองในต่างประเทศ..... 72

บทที่ 4 คดีปกครองที่เกี่ยวกับการผังเมืองในประเทศไทย 75

4.1	ความเป็นมาของคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองในประเทศไทย	75
4.1.1	ความเป็นมาของคดีที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองในประเทศไทยก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครอง ในประเทศไทย	75
4.1.2	ความเป็นมาของคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองภายหลังมีการจัดตั้งศาลปกครองใน ประเทศไทย	83
4.2	เขตอำนาจศาลไทยที่เกี่ยวกับคดีผังเมือง	85
4.2.1	เขตอำนาจของศาลในคดีที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครองในประเท ศไทย	85
4.2.1.1	คดีปกครองที่ได้รับการพิจารณาโดยศาลยุติธรรม	86
4.2.1.2	การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์	88
4.2.2	เขตอำนาจของศาลคดีที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองภายหลังมีการจัดตั้งศาลปกครองใน ประเทศไทย	90
4.3	หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีผังเมืองในประเทศไทย.....	92
4.3.1	หลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองก่อนการจัดตั้งศาลปกครองใน ประเทศไทย	93
4.3.2	หลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองภายหลังจัดตั้งศาลปกครองใน ประเทศไทย	96
4.3.3	หลักเกณฑ์ในการอุทธรณ์ก่อนการฟ้องคดีผังเมืองต่อศาลปกครองในประเทศไทย ...	101
4.4	แนวคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดและศาลปกครองสูงสุดในประเทศไทยที่เกี่ยวข้อง กับคดีการผังเมืองที่มีลักษณะเป็นการรอนสิทธิของผู้ฟ้องคดี.....	106
4.4.1	แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครองใน ประเทศไทยอันมีลักษณะเป็นการรอนสิทธิผู้ฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง	106
4.4.2	แนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองอันมี ลักษณะเป็นการรอนสิทธิผู้ฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง.....	108
4.5	สรุปแนวคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมและศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองใน ประเทศไทยอันมีลักษณะเป็นการรอนสิทธิผู้ฟ้องคดีปกครอง.....	117

4.5.1 แนวคำวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการผังเมืองของศาลยุติธรรมอันมีลักษณะเป็นการรอนสิทธิในการฟ้องคดีเกี่ยวกับผังเมือง..... 117

4.5.1.1 คำพิพากษาที่ยึดถือประโยชน์ของเอกชนมีสิทธิดีกว่าประโยชน์มหาชน 118

4.5.1.2 คำพิพากษาที่นำหลักเบี้ยปรับทางแพ่งมาใช้แทนค่าปรับทางปกครอง 119

4.5.1.3 คำพิพากษาซึ่งนำหลักกฎหมายอาญาไม่มีผลย้อนหลังมาใช้กับการบังคับใช้กฎหมายทางปกครอง 120

4.5.2 แนวคำวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการผังเมืองของศาลปกครองอันมีลักษณะเป็นการรอนสิทธิในการฟ้องคดีเกี่ยวกับการผังเมือง..... 121

4.5.2.1 คำพิพากษาที่นำหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจากการกระทำของรัฐมาใช้ในการพิจารณา..... 121

4.5.2.2 คำพิพากษาที่นำหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบมาใช้ในการพิจารณาคดี 122

บทที่ 5 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง เกี่ยวกับการผังเมืองในประเทศไทย 124

5.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการผังเมืองในประเทศไทย..... 124

5.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับข้อจำกัดในการใช้สิทธิฟ้องคดีผังเมืองในประเทศไทยในพื้นที่ที่มีการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ.... 130

5.3 ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องคดีผังเมืองของนิติบุคคลและคณะบุคคล 138


บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 146

6.1 บทสรุป 146

6.2 ข้อเสนอแนะ 148

บรรณานุกรม..... 150

ประวัติผู้เขียน..... 157

2935635083

 CT :Thesis 5886028034 thesis / rev: 02082562 15:56:10 / seq: 21

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 สรุปบทบัญญัติกฎหมาย.....	73
ตารางที่ 2 เปรียบเทียบสิทธิฟ้องคดีของคณะบุคคล ระหว่างประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน และไทย ...	145



2935635083

CU ThesIs 5886028034 thesis / recv: 02082562 15:56:10 / seq: 21

สารบัญรูปภาพ

หน้า

รูปภาพที่ 1 แสดงการวางแผนระดับล่าง การวางแผนเซกเตอร์และมาตรการสาธารณสุข	63
รูปภาพที่ 2 แสดงขั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518	101

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โดยที่การวางและจัดทำผังเมืองเป็นความพยายามของรัฐในการกำกับการพัฒนาด้านกายภาพของเมืองให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและยั่งยืน (Sustainability) โดยเป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของประชาชน เพื่อให้ประชาชนสามารถอยู่อาศัยและทำงานในสภาพแวดล้อมที่ดีที่สุด และเพื่อให้การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ อันมีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด (Maximize profit) และสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะ (Character) ของแต่ละเมือง (นิลประพันธ์, 2556)¹ ทั้งนี้ หากปล่อยให้ประชาชนแต่ละคนที่อยู่อาศัยในเมืองใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยไม่มีข้อจำกัดแล้วย่อมจะทำให้เมืองพัฒนาอย่างไร้ทิศทางและก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาได้ เนื่องจากประชาชนแต่ละคนมีแนวคิดที่แตกต่างกัน มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่เท่าเทียมกันรวมทั้งมีความสำนึกรับผิดชอบต่อสังคมแตกต่างกัน จึงอาจกล่าวได้ว่าการผังเมืองนั้นเป็นมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อ “ชี้นำ” การพัฒนาและเพื่อให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรอื่นที่จำเป็นเกี่ยวกับการอุปโภคบริโภค ตลอดจนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของผู้อยู่อาศัยในชุมชนเกิดประโยชน์สูงสุด

ทั้งนี้ โดยที่การกำกับการพัฒนาด้านกายภาพของเมืองให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและยั่งยืน การผังเมืองจึงมิได้หมายถึงการ “จัดให้มี” ผังเมืองขึ้นตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นเท่านั้น แต่รวมถึง “การบังคับการ” ให้เป็นไปตามผังเมืองที่จัดทำขึ้นด้วยซึ่งแม้ว่าจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ตาม แต่การผังเมืองย่อมมีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพในการพัฒนาและใช้ประโยชน์ในที่ดินของประชาชน ดังนั้น การผังเมืองของบรรดาประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมาย สำหรับประเทศไทยได้มีการประกาศใช้กฎหมายผังเมืองหลายฉบับ กล่าวคือ พระราชบัญญัติการผังเมืองและชนบท พ.ศ. 2495 ซึ่งเป็นกฎหมายผังเมืองฉบับแรกที่กำหนดสิทธิต่างๆ ในการจัดทำโครงการแบบองค์รวม โดยที่โครงการจะต้องผ่านการเห็นชอบจากมติของกระทรวงมหาดไทย และใช้บังคับให้ท้องถิ่นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดทำผังและตรากฎหมายขึ้นเฉพาะท้องถิ่น จากนั้นจึงมีการตราพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายซึ่งมีการพัฒนารูปแบบขั้นตอนในการจัดทำผังเมืองและจำแนกลักษณะของผังให้มีความชัดเจนในการใช้ประโยชน์

¹ สมาพร นิลประพันธ์, ความเป็นมา สภาพปัญหา และข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาการผังเมืองของประเทศไทย [ออนไลน์], 8 พฤษภาคม 2562, แหล่งที่มา public-law.net/publaw/view.aspx?id=1856

ที่ดินในการพัฒนาภาคและเมืองอีกทั้งยังระบุถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน (รองทานาท)² ต่อมาได้ การประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันโดยมี วัตถุประสงค์เพื่อกำหนดรูปแบบการวางและจัดทำผังเมืองทุกระดับ พร้อมทั้งบริหารจัดการผังเมืองให้ มีรูปแบบการดำเนินการและการบริหารจัดการที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการวางกรอบนโยบายการพัฒนาพื้นที่และการใช้ประโยชน์ ที่ดินระดับประเทศ ระดับภาคระดับจังหวัด ระดับเมือง และระดับชนบท ตลอดจนกระจายอำนาจใน การวางและจัดทำผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการสร้างการมีส่วนร่วมของ ประชาชนผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน ("ราชกิจจานุเบกษา," 2562, 29 พฤษภาคม)³

หากพิจารณาสถานะทางกฎหมายของผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางการปกครอง พ.ศ. 2539 จะเห็นได้ว่ามีสถานะเป็น “กฎ” ซึ่งหมายถึงความถึง พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติ อื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ด้วย เหตุนี้ การประกาศใช้ผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ในเขตพื้นที่ ซึ่งผังเมืองนั้นๆ กล่าวคือ ที่ดินในเขตประกาศผังเมืองนั้นย่อมถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินส่ง และส่งผลกระทบต่อราคาที่ดินหรือค่าเสื่อมราคาของที่ดินในเขตประกาศผังเมือง

แต่อย่างไรก็ตาม การพัฒนาเมืองด้วยการจัดทำและวางผังเมือง อันเป็นการควบคุมการใช้ ประโยชน์ที่ดินนี้ เป็นการดำเนินการของฝ่ายปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้ อำนาจมหาชนของฝ่ายปกครองจึงเป็นการใช้อำนาจเหนือกว่าประชาชน ย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ในทรัพย์สินของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ และผลกระทบนี้ก็เกิดขึ้นจากผลการ บังคับใช้กฎหมายที่ภาครัฐจะต้องมีการแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากการใช้อำนาจเหล่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 197 บัญญัติให้ศาล ปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตาม กฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจ พิจารณาพิพากษาเรื่องรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง และมาตรา

² ปานปิ่น รองทานาม, “วิวัฒนาการการผังเมืองของประเทศไทย,” วารสารหน้าอุ้ง 12 (2558): 250.

³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 71 ก 29 พฤษภาคม 2562, หน้า 70.

42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” ประกอบกับข้อ 25 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้บัญญัติว่า “ผู้ฟ้องคดีปกครองต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และตามมาตรา 42”

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติทั้งสองแล้ว จะเห็นว่าการฟ้องคดีปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีปกครองจะต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้อง กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ในเรื่องที่น่ามาฟ้องต่อศาลปกครอง ประการที่สอง เรื่องที่น่ามาฟ้องต้องมีเหตุเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และประการที่สาม การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งตามที่กำหนดในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งโดยถ้อยคำของบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายหรือไม่เป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งของการเป็นผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีซึ่งต้องพิจารณาองค์ประกอบอื่นๆ ตามที่กล่าวมาด้วย (“คำสั่งศาลปกครองสูงสุด 63/2548,” 2548)⁴

อย่างไรก็ตาม นอกจากจะพิจารณาถึงความเป็นผู้มีส่วนได้เสียแล้วยังต้องเป็นผู้ที่กฎหมายรับรองให้สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้อีกด้วย ทั้งนี้ หากเป็นกรณีของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ได้รับเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนจากการประกาศใช้ผังเมืองย่อมไม่มีปัญหาในการฟ้องร้องในคดีผังเมืองต่อศาลปกครอง แต่หากเป็นกรณีฟ้องร้องเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลหรือมิได้เป็นนิติบุคคลแต่มีวัตถุประสงค์ในการปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเช่นนี้จะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่ มีประเด็นให้ต้องพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 63/2548.

กรณีหนึ่ง การฟ้องคดีของนิติบุคคลในเรื่องที่เกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองประโยชน์ที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ ซึ่งอาจแยกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

1) การฟ้องคดีของนิติบุคคลเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิก

กรณีนี้เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีของสมาคม สหภาพ หรือมูลนิธิที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อเป็นการปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิก กล่าวคือ โดยปกติแล้ว สมาคม สหภาพ หรือมูลนิธิต่าง ๆ ต้องมีวัตถุประสงค์หลักในการปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิกของตน ดังนั้น หากสมาชิกของนิติบุคคล เหล่านี้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำทางปกครองและความเสียหายนั้นกระทบต่อประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกนิติบุคคลก็อาจกล่าวอ้างประโยชน์เกี่ยวข้อในการคุ้มครองสมาชิกอันเนื่องมาจากวัตถุประสงค์ว่าตนเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีในความเดือดร้อนเสียหายของสมาชิก ดังในกรณีสมาคมคนขับรถรับจ้างเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ในการฟ้องเพิกถอนกฎกระทรวงฉบับที่ 26 (พ.ศ.2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522 เนื่องจากในข้อ 6 ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้รถยนต์รับจ้างต้องมีและใช้เครื่องมือสื่อสารตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคมตามแบบหรือชนิดที่ได้รับความเห็นชอบจากกรมไปรษณีย์โทรเลข เนื่องจากการฟ้องคดีที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่เป็นตัวแทนของสมาชิกที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์การอื่นของรัฐเป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบกระทำหรือละเว้นกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ("คำสั่งศาลปกครองสูงสุด พ.7/2546," 2546)⁵

2) การฟ้องคดีของนิติบุคคลเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

กรณีนี้เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีของนิติบุคคลเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ ในปัจจุบันมีคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ มากมายในรูปขององค์กรเอกชน (NGO) ทั้งที่จดทะเบียน เป็นนิติบุคคล และยังไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลซึ่งเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลจัดการสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ นิติบุคคลบางประเภทจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นองค์กรสาธารณะที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เช่น สมาคมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม สมาคมอนุรักษ์วัฒนธรรมและศิลปะ สมาคมอนุรักษ์พันธุ์

⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.7/2546.

สัตว์ป่าหรือสัตว์สงวน เป็นต้น (จิवालักษณ์, 2552)⁶ ซึ่งนิติบุคคลเหล่านั้นอาจกล่าวอ้างความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง โดยอาศัยประโยชน์เกี่ยวข้องในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะอันเนื่องมาจากวัตถุประสงค์ของตนในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หากประโยชน์สาธารณะที่ตนคุ้มครองจะต้องได้รับความเสียหายจากการกระทำทางปกครอง ดังในคดีที่มูลนิธิป้องกันคว้นพิชและพิทักษ์สิ่งแวดล้อมฟ้องว่าองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าจนเกินสมควรในการควบคุมตรวจสอบเพื่อมิให้รถโดยสารปล่อยมลพิษสูงเกินมาตรฐาน เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐและเอกชนในการปรับปรุงและปกป้องรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ประกอบกับมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว ดังนั้น เมื่อมีเหตุอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีอันเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมซึ่งอยู่ในวัตถุประสงค์หลักของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ("คำพิพากษาศาลปกครองกลางคดีหมายเลขแดงที่ 1763/2549," 2549)⁷

หากกรณีการฟ้องคดีของนิติบุคคล เพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์ที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ทั้งสองประเภทข้างต้นนั้น ยังเป็นปัญหาในทางพิจารณาของศาลปกครอง เนื่องจากในปัจจุบันกฎหมายไทยยังมิได้มีการวางหลักเกณฑ์การพิจารณาถึงความเป็นผู้มีสิทธิไว้โดยชัดแจ้งว่าจะมีขอบเขตแค่ไหน เพียงไรจะครอบคลุมถึงส่วนได้ส่วนเสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องหรือไม่ หรือจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยตรง ตามแนวทางของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

กรณีที่สอง การฟ้องคดีของกลุ่มบุคคลที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยเกิดจากการรวมตัวของบุคคลตั้งแต่สองขึ้นไปไม่ว่าจะอยู่ในเขตพื้นที่ประกาศผังเมืองหรือไม่ ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

1) การฟ้องคดีของกลุ่มบุคคล กล่าวคือ ในปัจจุบันมีการรวมตัวของตั้งแต่สองคนขึ้นไปซึ่งอาจเป็นลักษณะของกลุ่มพัฒนาเมืองหรือพื้นที่ ได้แก่ เครือข่าย สมัชชา องค์กร กลุ่มอนุรักษ์ เป็นต้น

⁶ ธนบัตร จิวาลักษณ์, “การดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2552), หน้า 48.

⁷ คำพิพากษาศาลปกครองกลางคดีหมายเลขแดงที่ 1763/2549.

(เครือข่ายประชาชนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน, 2560)⁸ ทั้งนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการสร้างความมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมเพื่อพัฒนาพื้นที่ อนุรักษ์ รักษาไว้ซึ่งทรัพยากรในท้องถิ่น แต่มิได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล กรณีดังกล่าวได้แก่ เครือข่ายภาคประชาชนจังหวัดสระบุรียื่นข้อเรียกร้องและแสดงเจตนารมณ์คัดค้านร่างผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี เอื้อประโยชน์ให้เกิดการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมโดยไม่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม (ซินจินดา)⁹

ทั้งนี้ หากกลุ่มบุคคลเหล่านี้ได้ยื่นฟ้องในคดีผังเมืองจึงมีปัญหาว่ากลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลจะถือว่าเป็นบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 42 แห่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่ ซึ่งก็อาจเกิดปัญหาในทางพิจารณาของศาลปกครองว่าหากกลุ่มบุคคลเหล่านี้จะถือได้หรือไม่ว่าเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำทางปกครองของคณะกรรมการผังเมืองจะสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิของตนเองได้หรือไม่ ซึ่งที่ผ่านมาศาลยุติธรรมและคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะพิจารณาให้สิทธิแต่เฉพาะบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลเท่านั้นแต่กรณีเป็นกลุ่มบุคคล กฎหมายมิได้บัญญัติรับรองฐานะเอาไว้จึงไม่สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ ดังในกรณีของกลุ่มบุคคลซึ่งประกอบด้วยนายบุญชู วงษ์อนุ และชาวบ้านกลุ่มอนุรักษ์วิถีชีวิตเกษตรกรรมอำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรีรวม จำนวน 56 คนได้ยื่นฟ้องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กรมโยธาธิการและผังเมือง และเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง เป็นคดีปกครองฐานละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ในการประกาศใช้ผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี และไม่ประกาศกำหนดห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ขัดต่อร่างผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี ในระหว่างที่ยังไม่มีการประกาศใช้ผังเมืองรวม และขอให้ศาลมีคำสั่งห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ขัดต่อร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม จ.สระบุรีไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา ("คดีหมายเลขดำที่ 495/2553 ศาลปกครองกลาง," 2553)¹⁰ ซึ่งจะเห็นได้ว่าศาลปกครองได้ตีความคำว่า ผู้เสียหายในคดีผังเมืองอย่างแคบ กล่าวคือ ผู้เสียหายในคดีผังเมืองต้องเป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่ประกาศใช้ผังเมือง หากอยู่นอกผังเมืองจึงไม่ถือว่าเป็นผู้เสียหาย

แต่หากพิจารณากรณีของคดีสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นคดีปกครองประเภทหนึ่ง โดยที่ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีและบุคคลอื่น ๆ ได้รวมตัวกันโดยใช้ชื่อว่ากลุ่มศรีทวารวดี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประสานและอนุรักษ์ดำเนินการที่เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ และโบราณคดี ฟ้องกรมศิลปากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่

⁸<https://www.facebook.com/PeopleforSustainableDevelopment/posts/1573529836045254/>

4/

⁹ <http://www.rtpanews.com/26518/>

¹⁰ คดีหมายเลขดำที่ 495/2553 ศาลปกครองกลาง.

อนุญาตให้เทศบาลนครปฐม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ที่มีคำสั่งอนุญาตให้เทศบาลนครปฐมก่อสร้างอาคารสำนักงานหลังใหม่บนพื้นที่พระราชวังเดิม ซึ่งอยู่ใกล้พระปฐมเจดีย์อันเป็นโบราณสถานที่สำคัญ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า จะเกิดผลกระทบต่อองค์พระปฐมเจดีย์ จึงนำคดีมาฟ้อง เมื่อการรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาค้นคว้าประวัติศาสตร์และโบราณคดีรวมทั้งอนุรักษ์ปกป้องพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีในจังหวัดนครปฐม สร้างจิตสำนึกความเป็นเจ้าของมรดกทางวัฒนธรรมแก่ชุมชนเพื่อการพัฒนาและแหล่งเรียนรู้ โดยแสดงให้เห็นได้ว่าการรวมกลุ่มกันเพื่อรักษาอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เมื่อการรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของชุมชนและของประเทศชาติตามหลักสิทธิชุมชน ซึ่งเป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมมายาวนานและมีการรวมกลุ่มกันของบุคคลหลาย ๆ คน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 64, 66 และ 67 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ("คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ 247/2552," 2552)¹¹ จะเห็นได้ว่าในคดีนี้ศาลปกครองตีความผู้เสียหายอย่างกว้างโดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของกลุ่มบุคคล และสิทธิตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกรณีที่น่าพิจารณาสำหรับการฟ้องคดีของกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลในคดีผังเมือง

2) การฟ้องคดีของกลุ่มบุคคลในเรื่องที่เกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองประโยชน์ที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ เช่น เพื่อการปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิก หรือเพื่อการปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งจากที่ได้กล่าวถึงปัญหาในข้อ (1) นั้น จะเห็นได้ว่าการพิจารณาถึงสิทธิฟ้องคดีปกครองของกลุ่มบุคคลดังกล่าวจะกระทำได้หรือไม่เพียงใดในคดีผังเมือง ซึ่งศาลปกครองมักจะตีความเรื่องของการมีส่วนร่วมได้เสียอย่างแคบ กล่าวคือ ต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการประกาศใช้ผังเมือง แต่อย่างไรก็ตามศาลปกครองได้เคยวินิจฉัยให้มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 ได้ โดยศาลปกครองเห็นว่าเป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์โดยรวมของประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้าเกี่ยวข้องกับสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินและความมั่นคงทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของชาติและเป็นการดำเนินการภายในขอบวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่

¹¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ 247/2552.

ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ("คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พ. 5/2549," 2549)¹²

ทั้งนี้ บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายอาจมีทั้งนิติบุคคล คณะบุคคล และกลุ่มบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ("พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542," 2542a)¹³ หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการถูกจำกัดสิทธิในการใช้สอยประโยชน์ที่ดินซึ่งเกิดจากประกาศใช้ผังเมืองตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติพบว่ายังมีปัญหาเกี่ยวกับการตีความบุคคลผู้มีสิทธิฟ้องคดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มบุคคล หรือแม้แต่เรื่องสิทธิชุมชนที่ศาลปกครองเคยมีคำวินิจฉัยรับรองสิทธิดังกล่าวยังมีประเด็นปัญหาในบางคดีว่าการตีความของศาลเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและเป็นธรรมแล้วหรือไม่สืบเนื่องจากมีหลายคดีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีซึ่งอาจเป็นการตัดโอกาสที่อำนาจความเป็นธรรมให้บังเกิดขึ้นในสังคม

ดังนั้น การศึกษาผู้เสียหายในคดีผังเมืองของไทยเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีผังเมืองซึ่งมีลักษณะไม่ชัดเจนและไม่สอดคล้องกับระบบนิติรัฐ หลักการผังเมืองรวมทั้งการบริการสาธารณะสมควรที่จะศึกษาเพิ่มเติมโดยเปรียบเทียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศย่อมจะเป็นแนวทางในการปรับปรุงแนวทางในการใช้กฎหมายผังเมืองให้ผู้เสียหายในคดีผังเมืองได้รับความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวความคิดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองกรณีผังเมืองต่อศาลปกครอง ได้แก่ บุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือกลุ่มบุคคล เป็นต้น

1.2.2 เพื่อศึกษาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองกรณีผังเมืองต่อศาลปกครองของต่างประเทศ ได้แก่ บุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือกลุ่มบุคคล เป็นต้น

1.2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ที่มีสิทธิในการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองในระบบกฎหมายไทยของนิติบุคคลและกลุ่มบุคคล

1.2.4 เพื่อให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีปกครองกรณีผังเมืองของนิติบุคคลหรือกลุ่มบุคคลและการฟ้องคดีปกครองในคดีผังเมืองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกตามพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562

¹² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 5/2549.

¹³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42.

1.3 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาเรื่องผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองกรณีเกี่ยวกับกรณีการผังเมืองโดยศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีพื้นฐาน ความหมาย ขอบเขตการบังคับใช้ หลักเกณฑ์ทางกฎหมายไทยในปัจจุบันและ เปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ในกฎหมายต่างประเทศ อาทิ สาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมัน

1.4 สมมติฐานการศึกษา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 42 ได้ยอมรับสิทธิของ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น แต่ ปรากฏว่าการใช้สิทธิในฟ้องคดีปกครองของกลุ่มบุคคลซึ่งรวมกันเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมที่ เกี่ยวข้องกับการประกาศใช้ผังเมืองในลักษณะของชมรม เครือข่าย หรือองค์กรโดยเฉพาะอย่างคดีผัง เมืองยังมีปัญหาในดำเนินการฟ้องร้องคดีดังกล่าวได้รวมไปถึงการฟ้องร้องคดีปกครองของ นิติบุคคล หรือกลุ่มบุคคลดังกล่าวเพื่อปกป้องสมาชิกของตนในคดีผังเมืองได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562 มิได้บัญญัติรับรองสิทธิในการฟ้องร้องในคดีผังเมืองของนิติบุคคลหรือกลุ่มบุคคลดังกล่าว จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้สิทธิแก่กลุ่มบุคคลดังกล่าวและนิติบุคคลเพื่อปกป้อง สมาชิกของตนในคดีผังเมืองเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณะต่อไป

1.5 วิธีการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้เป็นการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) ด้วยวิธีการค้นคว้า และรวบรวมเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้องทั้งเอกสารในรูปแบบปฐมภูมิ (Primary Resource) และทุติย ภูมิ (Secondary Resource) โดยดำเนินการวิจัยจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2562 และพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 รวมทั้งตำรา วารสาร บทความทาง วิชาการ วิทยานิพนธ์ คำพิพากษา คำสั่งของศาลปกครอง ความเห็นทางวิชาการ และเอกสารของ ต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์รัฐเยอรมัน



2935635083

CT :Thesis 5886028034 thesis / rev: 02082562 15:56:10 / seq: 21

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1.6.1 ทำให้ได้รับความรู้เกี่ยวกับแนวความคิดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนีฟองคดีปกครองกรณีผังเมืองต่อศาลปกครอง ได้แก่ บุคคลธรรมดา นิติบุคคล คณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคล เป็นต้น

1.6.2 ทำให้ได้รับความรู้เกี่ยวกับหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนีฟองคดีปกครองกรณีผังเมืองต่อศาลปกครองของต่างประเทศ ได้แก่ บุคคลธรรมดา นิติบุคคล คณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคล เป็นต้น

1.6.3 ทำให้เข้าใจปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนีฟองคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองในระบบกฎหมายไทยของคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลและการฟ้องคดีปกครองในคดีผังเมืองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของสมาชิก

1.6.4 ทำให้ได้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีปกครอง กรณีผังเมืองของคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลและการฟ้องคดีปกครองในคดีผังเมืองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกตามพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562



บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับคติปกครองที่เกี่ยวข้องกับผังเมือง

ในการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองของผู้เสียหายในคดีผังเมืองนั้น จำเป็นที่จะต้องศึกษาข้อความคิดเกี่ยวกับแนวคิดและข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมือง ทฤษฎีว่าด้วยการกิจของรัฐ แนวคิดว่าด้วยหลักนิติรัฐ แนวความคิดเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง แนวความคิดเกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครอง ซึ่งมีสาระสำคัญที่จะนำเสนอต่อไปนี้

2.1 แนวคิดและข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมือง

การวางและจัดทำผังเมืองถือเป็นความพยายามของรัฐในการกำกับการพัฒนาด้านกายภาพของเมือง โดยการกำหนดแนวทางการพัฒนาและใช้ประโยชน์ในที่ดินของประชาชน เพื่อให้การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างจำกัดเกิดประโยชน์สูงสุดและสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของแต่ละเมือง อีกทั้งเพื่อให้ประชาชนสามารถอยู่อาศัยและทำงานในสภาพแวดล้อมที่ดีที่สุดอย่างยั่งยืน ดังนั้นการวางและจัดทำผังเมืองจึงเป็นภารกิจของรัฐที่จะต้องดำเนินการจัดทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน แต่ที่ผ่านมากฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองยังไม่สามารถบังคับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวได้ จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาถึงความหมายของการผังเมือง แนวคิดและข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการวางและจัดทำผังเมือง เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขต่อไป ดังนี้

2.1.1 ความหมายของการผังเมือง

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ได้ให้คำนิยามของการผังเมืองไว้ว่า ("พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562," 2562b)¹⁴ การวาง จัดทำ และการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองในระดับต่าง ๆ สำหรับเป็นกรอบขึ้นการพัฒนาด้านกายภาพในระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับเมือง ระดับชนบท และพื้นที่เฉพาะควบคู่กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อการพัฒนาเมืองบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสุลักษณะ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง ความปลอดภัยของประชาชน สวัสดิภาพของสังคม การป้องกันภัยพิบัติ และการป้องกันความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษา

¹⁴ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 มาตรา 4.

หรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภูมิประเทศที่ตั้งงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

จากคำนิยามข้างต้น จะเห็นได้ว่า การวางผังเมือง คือ การวางแผนเพื่อพัฒนาเมืองทางด้านกายภาพในพื้นที่ที่กำหนด และวางผังพัฒนาพื้นที่เพื่อให้เกิดความเจริญเติบโตไปในแนวทางที่ต้องการ โดยเป็นการวางโครงการ หรือวางแผนปฏิบัติงานในลักษณะที่เป็นรูปธรรม

2.1.2 วัตถุประสงค์ของการวางและจัดทำผังเมือง

ในปัจจุบันโลกได้เข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตเป็นอย่างมาก มีการส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมแทนที่ภาคเกษตรกรรม ส่งผลให้มีการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรม อาคาร ที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ กลับมีอยู่อย่างจำกัด หากปล่อยให้ประชาชนที่อยู่อาศัยในแต่ละเมืองใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้น โดยไม่มีการจำกัดแล้ว เมืองจะพัฒนาอย่างไรทิศทาง และเป็นสาเหตุของการเกิดปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ปัญหาชุมชนแออัด สภาพแวดล้อมของเมืองขาดความ เป็นระเบียบเรียบร้อย เป็นต้น อีกทั้งยังไม่สามารถรองรับภัยพิบัติธรรมชาติที่นับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ดังนั้น รัฐในฐานะผู้ใช้อำนาจมหาชนจึงจำเป็นต้องวางมาตรการด้านการผังเมือง ในกาใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของประชาชน และกำกับการพัฒนาด้าน กายภาพของเมืองให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและยั่งยืนสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของแต่ละเมือง ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าวัตถุประสงค์ของการวางและจัดทำผังเมืองมีดังต่อไปนี้ (สถาบันที่ปรึกษาเพื่อการพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, 2557)¹⁵

- 1) เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาเมืองในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและขนส่ง การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การบริการด้านสาธารณสุข และสภาพแวดล้อม
- 2) เพื่อพัฒนาเมืองให้ดีขึ้นทางด้านสุขลักษณะ ความสะอาดสวยงาม ความเป็นระเบียบความสวยงาม และความปลอดภัยของประชาชน
- 3) เพื่อส่งเสริมทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของเมืองให้ดีขึ้น

¹⁵ สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษารูปแบบ การปรับปรุงระบบปฏิบัติราชการกรมโยธาธิการและผังเมืองให้มีประสิทธิภาพ (กรุงเทพมหานคร: กรมโยธาธิการ และผังเมือง, 2557), หน้า 7.

4) เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์ หรือคุณค่าทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี

5) ดำรงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือคุณค่าในทางธรรมชาติ

2.1.3 ประโยชน์ของวางและจัดทำผังเมือง

การวางและจัดทำผังเมืองถือเป็นมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้น เพื่อเป็นกรอบในการพัฒนาเมืองให้เป็นไปอย่างเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการส่วนรวมของประชาชน การผังเมืองจึงมีความจำเป็นและมีประโยชน์ต่อการใช้พื้นที่ (เทียบจรียาววัฒน์, 2553)¹⁶ ดังนี้

1) ทำให้เมืองหรือชุมชนมีความสวยงาม เป็นระเบียบเรียบร้อย และสามารถรองรับกับการเจริญเติบโตทั้งทางด้านเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมและสังคม โดยการวางผังเมืองกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินจำแนกตามประเภทที่มีความสอดคล้องกัน เช่น แหล่งอุตสาหกรรม แหล่งที่อยู่อาศัย แหล่งพาณิชย์กรรม แหล่งสำหรับการอนุรักษ์สภาพแวดล้อม เป็นต้น

2) ทำให้ประชาชนสามารถอยู่อาศัยและทำงานในสภาพแวดล้อมที่ดีมีความเหมาะสมและปลอดภัย โดยการผังเมืองจะกำหนดให้พื้นที่ที่เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยหรือพาณิชย์กรรม ห้ามทำประโยชน์บางอย่างในพื้นที่ดังกล่าว เช่น ห้ามประกอบกิจการคลังน้ำมัน คลังวัตถุระเบิด อุตสาหกรรมที่มีมลพิษ เป็นต้น

3) ส่งเสริมเศรษฐกิจของเมืองและชุมชน โดยกำหนดให้มีแหล่งอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ซึ่งเป็นย่านธุรกิจและการจ้างงานของแรงงานที่เข้ามาไว้ในที่เหมาะสม เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่การติดต่อทางการค้า การขนส่งสินค้า ตลอดจนการเดินทางของแรงงาน เพื่อไปทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ

4) ส่งเสริมสภาพสังคมของคนในเมืองหรือชุมชน โดยการกำหนดให้สิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น โรงพยาบาล สถานศึกษา เป็นต้น อยู่ในที่ที่เหมาะสมเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ารับบริการได้อย่างสะดวกและทั่วถึง

5) ส่งเสริมสภาพแวดล้อมของเมืองหรือชุมชนให้มีความเหมาะสม และส่งเสริมสุขลักษณะแก่การดำรงชีวิตของประชาชน เช่น ให้มีที่โล่งเว้นว่างหรือสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น

6) เพื่อเป็นการอนุรักษ์และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สวยงามทั้งในเขตเมืองและชุมชนให้คงอยู่

¹⁶ ขนิษฐา เทียบจรียาววัฒน์, “การศึกษาแนวทางการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะใหม่,” (การค้นคว้าอิสระปริญญาโทบัณฑิต มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2553), หน้า 29.

7) เพื่ออนุรักษ์สถานที่ที่มีคุณค่าทางศิลปวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์และโบราณคดี โดยกำหนดเป็นบริเวณอนุรักษ์ เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย

2.1.4 ประเภทของผังเมือง

การผังเมืองเป็นกรอบนำการพัฒนาด้านกายภาพของเมืองที่รัฐกำหนดขึ้น เพื่อให้เมืองมีการพัฒนาที่เหมาะสม ในปัจจุบัน กฎหมายการผังเมืองที่ถูกนำมาบังคับใช้ คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

ผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ คือ การกำหนดกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศในด้านการใช้พื้นที่เพื่อให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ แบ่งเป็นสามประเภทดังต่อไปนี้ (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2552)¹⁷

- 1) ผังนโยบายระดับประเทศ
- 2) ผังนโยบายระดับภาค
- 3) ผังนโยบายระดับจังหวัด

ผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน คือ การกำหนดกรอบแนวทางและแผนงานการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดเพื่อการพัฒนาเมืองและการดำรงรักษาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้องและชนบท แบ่งเป็นสองประเภท ดังต่อไปนี้

1) ผังเมืองรวม หมายถึง แผนผัง นโยบาย และโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุม โดยทั่วไปในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองและการดำรงรักษาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข โภค สาธารณูปการ บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อมเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง ("พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562," 2562b)¹⁸

2) ผังเมืองเฉพาะ หมายถึง แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท เพื่อประโยชน์

¹⁷ กรมโยธาธิการและผังเมือง, คู่มือการวางแผนและจัดทำผังเมือง (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, 2552), หน้า 2.

¹⁸ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 มาตรา 4.

ในการสร้างเมืองใหม่ การพัฒนาเมือง การอนุรักษ์เมือง หรือการฟื้นฟูเมือง ("พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562," 2562b)¹⁹

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับคดีปกครอง

จากการศึกษาการให้ความหมายของคดีปกครองของนักกฎหมาย ได้มีการรวบรวมความหมายของคดีปกครองไว้ดังนี้ (อัครวงษ์, 2557)²⁰

Moureau ได้อธิบายว่า คดีปกครองเกิดขึ้นจากสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งหรือโต้เถียงกันที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมของฝ่ายปกครอง (สุวรรณ, 2544)²¹ คดีปกครอง คือ ข้อพิพาท (litiges) หรือข้อโต้แย้งกันที่มีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครอง เพราะตามความหมายนี้ได้ผูกนิยามคดีปกครองไว้กับกิจกรรมของฝ่ายปกครอง (activité administrative) ซึ่งหากไม่มีกิจกรรมเหล่านี้ย่อมไม่เกิดคดีปกครองขึ้นได้ แต่ความหมายที่ Moureau ให้ไว้ นักกฎหมายชาวฝรั่งเศสยังถือว่าเป็นความหมายที่กว้างเกินไป โดยปกติกฎหมายว่าด้วยคดีปกครองจะเกี่ยวข้องกับคดีในศาล และการฟ้องคดีต่อศาล และเป็นเรื่องของศาลปกครอง

Lemasurier ได้อธิบายว่า คดีปกครองคือ กระบวนการพิจารณาที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถนำข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองยื่นฟ้องต่อศาล เพื่อให้ศาลคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ หรือผลประโยชน์ของตน จากการล่วงละเมิดโดยฝ่ายปกครอง อาจเรียกร้องต่อศาลให้เยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายของตนได้ด้วยการพิพากษาเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือด้วยการพิพากษาให้ฝ่ายปกครองต้องชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งศาลจะตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากศาลเห็นว่าการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายก็จะ

¹⁹ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 มาตรา 4.

²⁰ อธิปัฐ อัครวงษ์, “ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้น,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557), หน้า 16-18.

²¹ Léon Moureau. Ntion et spécificité du contentieux administrative Mélanges Jean Dabin, Tome 1, Paris, Sirey, 1963, p.180 อ้างใน ประสาทพงษ์ สุวรรณ, กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองไทยกฎหมาย (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2544), หน้า 2,

พิพากษาเพิกถอนการกระทำดังกล่าวหรือพิพากษาให้ฝ่ายปกครองต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย (แสงศักดิ์, 2555)²²

ประยูร กาญจนดุล ได้อธิบายว่า คดีปกครอง คือ กรณีต่างๆ ที่เกิดปัญหาขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนเนื่องจากการปฏิบัติกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการดำเนินการบริการสาธารณะหรืออีกนัยหนึ่งก็คือการกระทำในทางปกครอง (กาญจนดุล, 2523)²³

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้อธิบายว่า คดีปกครองคือ คดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองกับเอกชน หรือเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ทั้งนี้ต้องเป็นคดีพิพาทอันสืบเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง (วิศรุตพิชญ์, 2544b)²⁴

บรรเจ็ด สิงคะเนติ ได้อธิบายว่า คดีปกครองคือ บรรดาข้อพิพาทระหว่างรัฐ (ฝ่ายปกครองหรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบอำนาจมหาชนในการดำเนินการทางปกครองหรือสาธารณะกิจบางประเภท) กับประชาชนหรือองค์กรมหาชนอื่นๆ โดยมีวัตถุประสงค์แห่งข้อพิพาทเป็นนิติกรรมทางปกครอง สัญญาทางปกครอง ปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายลำดับรอง (สิงคะเนติ, 2534)²⁵

อำพน เจริญชีวินทร์ ได้อธิบายว่า คดีปกครองคือ คดีที่จะต้องฟ้องและดำเนินคดีในศาลปกครอง ได้แก่ ข้อพิพาททั้งหลายระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่งกับเอกชนหรือหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง โดยพิพาทกันในเรื่องเกี่ยวกับกฎหมาย การกระทำอันใดอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย การละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า

²² ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555), หน้า 33.

²³ ประยูร กาญจนดุล, “คดีปกครอง,” ตุลพาน, (มกราคม 2523): 9,

²⁴ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ลักษณะและประเภทของคดีปกครอง (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2544), หน้า 33-40.

²⁵ บรรเจ็ด สิงคะเนติ, อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 31-32.

เกินสมควร การกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นและสัญญาทางปกครอง (เจริญชีวินทร์, 2550)²⁶

กล่าวโดยสรุป คดีปกครองหมายถึง คดีพิพาทระหว่างองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะ (ฝ่ายปกครอง) กับเอกชน หรือคดีพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองด้วยกันเอง ซึ่งเป็นคดีพิพาทอันสืบเนื่องมาจากการกระทำการโดยใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของฝ่ายปกครอง

นอกจากนี้อาจกล่าวได้ว่า กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการระบบบริหารราชการสำหรับรัฐสมัยใหม่เพื่อเป็นการบริการสาธารณะทฤษฎีของกฎหมายปกครองเกิดจากสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองนำปรัชญาของกฎหมายมหาชนมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดี และจากการวางแนวทางปฏิบัติราชการที่เหมาะสมและสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายและสภาพสังคม ทำให้เกิดเป็นกฎเกณฑ์ในทางบริหารสำหรับยึดถือเป็นแนวปฏิบัติราชการเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ตราขึ้น ไม่ขัดแย้งหรือกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน กฎเกณฑ์ที่เกิดขึ้นนี้ก็คือหลักกฎหมายปกครองที่มีความมุ่งหมายเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในขณะเดียวกันก็อุดช่องว่างของกฎหมาย สำหรับกรณีที่เอกชนหรือฝ่ายปกครองมีเจตนาในการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย หรือกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ถูกต้องอันเกิดจากข้อบกพร่องของกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมา (เกียรติธำรงกุล, 2543)²⁷

หลักการสำคัญในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองมีหลายหลักการ แต่หลักการที่ถือว่าเป็นหลักการที่สมควรได้รับการพิจารณาพิเศษ (คงตระกูล, 2546)²⁸ ได้แก่

- 1) หลักการค้นหาความจริง
- 2) หลักการฟังความทุกฝ่าย
- 3) หลักการพิจารณาโดยเปิดเผย
- 4) หลักการพิจารณาโดยเร็ว

²⁶ อำพน เจริญชีวินทร์, คำอธิบายการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2550), หน้า 1.

²⁷ จีรพงษ์ เกียรติธำรงกุล, การแสดงผลประกอบคำสั่งทางปกครอง (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 138.

²⁸ คิตงาม คงตระกูล, “ระบบไต่สวนกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 14-20.

1) หลักการค้นหาความจริง

ในการพิจารณาคดีนั้นไม่ว่าจะเป็นคดีประเภทใด ๆ ข้อเท็จจริงที่จะใช้ประกอบการพิจารณาเพื่อนำไปสู่การพิจารณาคดีหรือมีคำสั่งใด ๆ ได้นั้น จะต้องปรากฏว่าในคดีนั้น ๆ จะมีข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการวินิจฉัย ทั้งนี้ กระบวนการที่ศาลจะได้ข้อเท็จจริงมาประกอบการวินิจฉัยนั้น อาจได้มาโดยวิธีการหลายวิธี เช่น ข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การจากพยานประเภทต่าง ๆ หรือจากการที่ศาลแสวงหาข้อเท็จจริงเอง ซึ่งอำนาจของศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริงจะมากหรือน้อยนั้นจะขึ้นอยู่กับแต่ละประเภทคดี ซึ่งจะมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ (หงส์ศิริ, 2561)²⁹ เช่น ในคดีปกครองซึ่งเป็นคดีพิพาทระหว่างรัฐและเอกชน เป็นลักษณะข้อพิพาทที่รัฐมีอำนาจเหนือกว่าเอกชน ดังนั้น เอกชนจึงอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบกว่า ในการค้นหาความจริงโอกาสที่เอกชนจะแสวงหาพยานหลักฐานมาต่อสู้กับรัฐจึงเป็นเรื่องที่ลำบาก ดังนั้น การที่จะนำระบบกล่าวหามาใช้เป็นหลักในการแสวงหาความจริงในคดีปกครองจึงเป็นเรื่องที่เอกชนจะต้องเสียเปรียบ

ด้วยเหตุนี้ วิธีพิจารณาความแบบไต่สวนจึงเป็นวิธีการที่ดูจะเหมาะสมและเอื้ออำนวยความยุติธรรมให้แก่คู่ความให้เกิดความเสมอภาคได้มากที่สุด โดยหลักการของวิธีการนี้ศาลจะเป็นผู้ที่มีบทบาทมากที่สุดในกระบวนการพิจารณา จะเห็นได้จากอำนาจการแสวงหาข้อเท็จจริง การกำหนดระยะเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริง อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมโดยไม่ยึดติดเฉพาะคู่ความ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าตามหลักแล้วระบบพิจารณาคดีปกครองจะเป็นแบบไต่สวนก็ตาม แต่ก็มีกรณีนำลักษณะบางประการในกระบวนการพิจารณาแบบกล่าวหามาใช้ เช่นการที่ศาลจะต้องพิจารณาพิพากษาไปตามคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้อง เว้นแต่เป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย เรื่องคำพิพากษาผูกพันคู่ความ หรือการคัดค้านตุลาการ เป็นต้น

2) หลักการฟังความทุกฝ่าย

หลักการนี้ถือเป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (natural justice) ซึ่งแต่เดิมเป็นหลักในทางกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาล และใช้บังคับในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้หรือบัญญัติไว้ไม่เพียงพอ ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้อุปถัมภ์มาเป็นเวลานาน และถือว่าเป็นมาตรการขั้นต่ำสุดในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน หลักการนี้น่าจะถือว่ามีต้นกำเนิดมาจากมหาบัตร (Magna Carta)

²⁹ ฤทัย หงส์ศิริ. ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 9.(กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา,2561),หน้า 132.

ของประเทศอังกฤษ (รัตนสกาวงค์, 2537)³⁰ โดยยึดแนวความคิดที่ว่าอะไรคือสิ่งที่ถูกที่ควรและอะไรคือสิ่งที่ถูกต้อง โดยเห็นว่าในสังคมมีหลักเกณฑ์ที่ถูกและผิดเป็นภาวะวิสัยที่ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาและสถานที่ และมนุษย์สามารถที่จะค้นพบกฎเกณฑ์ที่ถูกผิดนั้นได้ด้วยเหตุผลที่ได้จากการฟังความสองฝ่ายนั่นเอง และจากบทบัญญัติดังกล่าว ส่งผลให้การจะวินิจฉัยข้อพิพาทของศาลต้องยึดถือหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติอย่างเคร่งครัด

3) หลักการพิจารณาโดยเปิดเผย

หลักการพิจารณาโดยเปิดเผย หมายถึงการเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าฟังการพิจารณาคดีของศาลได้ ด้วยเหตุนี้การดำเนินกระบวนการพิจารณาจะต้องทำในลักษณะที่ให้ผู้ที่มีส่วนร่วมในคดีสามารถให้การหรือแถลงข้อความต่างๆ ต่อศาลได้ด้วยวาจา หลักการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยเปิดเผยจึงสัมพันธ์ใกล้ชิดกับหลักการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยวาจา (การออกนั่งพิจารณา) เพราะหากไม่มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยวาจาแล้ว สาธารณชนก็ไม่อาจเข้าฟังการพิจารณาคดีของศาลได้ (ภาศิริตัน, 2542)³¹ ซึ่งหมายความว่าในการพิจารณาคดีนั้น แม้บุคคลที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียก็เข้าฟังการพิจารณาพิพากษาของศาลได้

การพิจารณาคดีโดยเปิดเผยนี้ ในคดีปกครองก็เช่นเดียวกันกับในคดีแพ่งและคดีอาญา ผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีนั้นชอบที่จะได้อยู่ร่วมในการพิจารณาคดีได้เช่นเดียวกัน ซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งในประเทศไทยที่เป็นนิติรัฐ ที่ยึดแนวความคิดเสรีนิยมโดยให้ความควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายตุลาการโดยประชาชนทั่วไป แต่อาจมีข้อจำกัดในบางกรณี เช่น การคุ้มครองเรื่องส่วนตัว เป็นต้น

4) หลักการพิจารณาโดยเร็ว

สำหรับในส่วนของการพิจารณาคดีปกครองนั้น ยึดหลักสำคัญคือความสะดวก ความรวดเร็ว และความยุติธรรม คู่กรณีได้รับความสะดวกในการที่จะยื่นฟ้อง แก้อำนาจ ยื่นอุทธรณ์และแก้อุทธรณ์ที่ศาลปกครองใดๆ ก็ได้เพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการพิจารณาคดี (สิงคะเนติ, 2534)³² เนื่องจากคดีปกครองเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ จึงจำเป็นต้องพิจารณาโดยรวดเร็ว และการฟ้องคดีปกครองก็ไม่ใช่เป็นผลทุเลาการบังคับคดีปกครอง หากการพิจารณาคดีเป็นไปโดยล่าช้า

³⁰ กมลชัย รัตนสกาวงค์, พื้นฐานความรู้ทั่วไปหลักกฎหมายปกครองเยอรมัน (กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์ดี จำกัด, 2537), หน้า 7.

³¹ วรเจตน์ ภาศิริตัน, วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2542), หน้า 17.

³² อ่างแล้ว เชียงอรุณีที่ 25, หน้า 135.

จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิและประโยชน์ส่วนรวม นอกจากนี้ในกรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎอันเนื่องมาจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจเกิดจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจ นอกเหนืออำนาจไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือกฎดังกล่าว มิฉะนั้น หลักการที่ว่า “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งเป็นหลักการย่อยของหลักนิติรัฐก็ย่อมไม่อาจปรากฏเป็นจริงได้ (สำนักงานศาลปกครอง, 2552)³³

ถึงแม้ว่าวิธีพิจารณาของคดีต่างๆ จะมีรายละเอียดหรือหลักเกณฑ์บางอย่างแตกต่างกันไป แต่หลักการพื้นฐานทั่วไปที่ทุกระบบวิธีพิจารณาคดีต้องมี คือ หลักการค้นหาความจริง หลักการฟังความทุกฝ่าย หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย หลักการพิจารณาคดีโดยรวดเร็ว หลักการต่างๆ ที่กล่าวมานี้เป็นหลักการที่แม้ไม่มีบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ต้องถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ศาลจะต้องนำมาใช้ในการดำเนินการพิจารณาพิพากษาด้วย

2.3 แนวความคิดของผู้สิทธิฟ้องคดีปกครอง

ในการที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองนั้นต้องพิจารณาก่อนว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือความเป็นผู้เสียหายของผู้ฟ้องคดี (l'intérêt à agir) หรือไม่ กล่าวคือ จะต้อง พิจารณาตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ยังต้องพิจารณาถึงเขตอำนาจศาลปกครอง ตามมาตรา 9 ประกอบกับการพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือคำบังคับของศาลตามที่กำหนดในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (ทองโคกสี, 2554)³⁴ ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดี ทั้งนี้ เกณฑ์ในการพิจารณาถึงการเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่สำคัญอาจแยกผู้มีส่วน

³³ สำนักงานศาลปกครอง, หลักความเสมอภาคและการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2552), หน้า 4.

³⁴ ว่าที่ร้อยตรี วรสรรค์ ทองโคกสี. “เขตอำนาจศาลปกครองและเงื่อนไขการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของฝ่ายปกครอง”. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), หน้า 123-124.

ได้เสียออกเป็น 2 ประเภท คือ ผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างและผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้ (วรรณพานิชย์, 2551)³⁵

1) ผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง

เนื่องจากบทบัญญัติตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้วางหลักเกณฑ์การเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างไว้ว่า “เป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย” หรือ “อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้”

จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ากฎหมายได้กำหนดขอบเขตของการฟ้องคดีไว้กว้างโดยสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่ถูกกระทบกระเทือนหรือผู้ฟ้องคดีเพียงแต่ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียเพียงพอที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้แล้ว โดยไม่ต้องรอให้ตนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากเหตุแห่งการฟ้องนั้นก่อน ทั้งนี้ สิทธิที่ถูกกระทบกระเทือนนั้นได้แก่สิทธิที่จะดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติ ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีได้รับเหตุเดือดร้อนจากการประกาศผังเมืองก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

อย่างไรก็ดี การพิจารณาถึงการเป็นผู้เสียหายอย่างกว้างก็มีข้อจำกัดบางประการ เช่น ถ้าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนร่วม หรือรู้เห็นเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และก่อให้เกิดความเสียหายนั้นด้วยจะถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้เสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ถูกต้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐกรณีตัวอย่าง เช่น ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่สิทธิคัดค้านการกำหนดที่ดินแปลงใหม่ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมย่อมถือว่าผู้ฟ้องคดียอมรับการกำหนดที่ดินแปลงใหม่นั้นแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าหลักสำคัญการพิจารณาการเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างนั้น คือ การให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่เคร่งครัดว่าจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ผู้ฟ้องคดีเพียงแสดงให้เห็นว่าอาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และกรณีพิพาทเป็นคดีที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เท่านั้น

³⁵ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, “ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท,” อ้างใน รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3: กฎหมายปกครอง ภาควิชาบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ จัดพิมพ์โดย สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 30.

2) ผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ

ดังที่ได้กล่าวไว้เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาถึงการเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างว่าการจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น เพียงแต่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ โดยไม่จำกัดว่า จะต้องเป็นเรื่องที่สิทธิของตนถูกโต้แย้ง

อย่างไรก็ดี เกณฑ์การเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบจะใช้หลักการว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องถูกโต้แย้งสิทธิโดยการกระทำละเมิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น มีข้อสังเกตว่าการจะพิจารณาว่าผู้เสียหายจะต้องฟ้องคดีต่อศาลใด จำเป็นจะต้องดูการกระทำที่เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือการละเลยล่าช้าหรือไม่ กล่าวคือ จะต้องพิจารณาตามบทบัญญัติมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ซึ่งอาจเรียกคดีประเภทนี้ว่า “คดีละเมิดทางปกครอง”

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีก็ยังคงใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง เป็นฐานในการฟ้องเช่นเดียวกับการกำหนดการฟ้องคดีของผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างและผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบตามรายละเอียดที่กล่าวมาแล้ว

ดังนั้น เมื่อแยกประเภทคดีตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะเห็นว่าถ้าเป็นการฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งระหว่างคดีประเภทฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) กับคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) จะมีความแตกต่างในการพิจารณาถึงผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างเพียงแต่ได้รับความเดือดร้อนหรือถูกกระทบกระเทือนจากการนั้นก็ถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามข้อนี้แล้ว แต่กรณีฟ้องคดีละเมิดทางปกครองหรือสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) นั้น จะถือหลักความเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ คือผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าสิทธิของตนถูกโต้แย้ง หรือมีการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้วจึงจะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันอาจฟ้องคดีได้ (สิงคะเนติ, 2534)³⁶

2.3.1 เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง

³⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, “อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบอบกฎหมายไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 52- 53.

เงื่อนไขในการฟ้องคดี (les conditions de recevabilité) (เกียรติธำรงกุล, 2543)³⁷ ระบุไว้ว่า คดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองมีประเด็นที่ศาลจะต้องพิจารณาอย่างน้อย 3 ประเด็น ตามลำดับ กล่าวคือ ประเด็นแรก ศาลจะต้องพิจารณาว่าคำฟ้องอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ ศาลปกครองหรือไม่ ถ้าคำฟ้องอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองจึงจะพิจารณาประเด็น ต่อไปว่า คำฟ้องและผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่เป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง(les conditions de recevabilité) อย่างครบถ้วนที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือไม่ ถ้าถูกต้อง ครบถ้วนทุกเงื่อนไขในคดีแต่ละประเภทแล้วศาลจึงจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาและดำเนินการแสวงหา ข้อเท็จจริงเพื่อวินิจฉัยในประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดี (le fond) ต่อไปตามข้อ 42 วรรคหนึ่ง ของ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ("ระเบียบที่ประชุมใหญ่ฯ ว่า ด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543," 2543)³⁸

เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง หมายความว่า เงื่อนไขทุกประการเกี่ยวกับคำฟ้อง หรือที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องเคารพหรือดำเนินการก่อนฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งอาจกำหนดโดยกฎหมาย ระเบียบ แนวคำพิพากษาของศาล หรือหลักกฎหมายทั่วไป หากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวศาลไม่อาจรับคำ ฟ้องไว้พิจารณาได้

หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง ประกอบด้วยหลักการดังนี้ (ปทุมานนท์, 2558)³⁹

- 1) ศาลจะรับคำฟ้องเฉพาะคำฟ้องที่ “สมบูรณ์ครบถ้วน” กล่าวคือ เป็นคดีที่อยู่ใน อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองและปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองครบถ้วนแล้ว เท่านั้น
- 2) ศาลจะพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองหลังจากพิจารณา ประเด็นเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครองแล้ว

³⁷ อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 17 ,หน้า 21.

³⁸ มาตรา 42 วรรคหนึ่ง ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิ อาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการ แก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

³⁹ ฤทัยรัตน์ ปทุมานนท์. “หลักการพิจารณาเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง”. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 พฤษภาคม 2558, หน้า 10-11.

3) ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ซึ่งศาลสามารถยกขึ้นพิจารณาได้เองแม้คู่กรณีจะไม่ได้ยกขึ้นกล่าวอ้างก็ตามและมีผลตลอดกระบวนการพิจารณา ตัวอย่างเช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 200/2546 วินิจฉัยว่า กรณีที่ศาลสั่งรับคำฟ้องที่ขาดอายุความไว้พิจารณา หากศาลตรวจพบในภายหลัง ศาลชอบที่จะเพิกถอนกระบวนการพิจารณาและสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

4) ในคดีที่มีหลายข้อหา ศาลต้องพิจารณาเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองในทุกข้อหาที่ฟ้อง

2.3.2 ประเภทของเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง

เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองอาจแบ่งออกเป็น 7 ประเภท ดังนี้ (ปทุมานนท์, 2558)⁴⁰

1) เงื่อนไขเกี่ยวกับตัวผู้ฟ้องคดี (la recevabilité ratione personae) ประกอบด้วย เงื่อนไขเกี่ยวกับความสามารถในการฟ้องคดี (la capacité d'ester en justice) และเงื่อนไขเกี่ยวกับความเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือความเป็นผู้เสียหายของผู้ฟ้องคดี (l'intérêt à agir)

2) เงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอของผู้ฟ้องคดี

3) เงื่อนไขเกี่ยวกับการที่ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดี

4) เงื่อนไขเกี่ยวกับการกระทำที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะโต้แย้ง (la recevabilité ratione materiae) ประกอบด้วยเงื่อนไขเกี่ยวกับการที่ต้องมีการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎแล้วจึงจะมีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎได้ (la règle de la décision préalable) และเงื่อนไขเกี่ยวกับการที่คำสั่งทางปกครองหรือกฎนั้นต้องก่อผลกระทบกระเทือนอย่างมีนัยสำคัญต่อผู้ฟ้องคดี (l'acte faisant grief)

5) เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี (la recevabilité ratione temporis)

6) เงื่อนไขเกี่ยวกับคำฟ้องและค่าธรรมเนียมศาล

7) เงื่อนไขเกี่ยวกับการฟ้องซ้อน ฟ้องซ้ำ หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ

2.3.3 เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁴⁰ เฟิงอั้ง, หน้า 11-13.

เมื่อได้พิจารณาภาพรวมของเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ต่อไปจะได้กล่าวถึงเนื้อหาของเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้เป็น 9 เงื่อนไข ดังนี้

1) เงื่อนไขเกี่ยวกับความสามารถในการฟ้องคดี เป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับความสามารถตามกฎหมายของบุคคลธรรมดาและของนิติบุคคล ในการฟ้องคดี รวมถึงการมอบอำนาจให้ฟ้องคดีแทน เช่น บุคคลผู้ไร้ความสามารถจะฟ้องคดีปกครองได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยความสามารถ (ข้อ 26 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543) ตัวอย่างเช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 483/2554 วินิจฉัยว่า ผู้พิทักษ์ไม่มีอำนาจฟ้องคดีแทนคนเสมือนไร้ความสามารถ ยกเว้นในกรณีฟ้องคดีแทนคนเสมือนไร้ความสามารถที่กายพิการหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบโดยได้รับอนุญาตจากศาลตามมาตรา 34 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีแทนคนเสมือนไร้ความสามารถโดยไม่ได้แนบหนังสือมอบอำนาจของคนเสมือนไร้ความสามารถหรือคำสั่งศาลยุติธรรมที่อนุญาตให้ฟ้องคดีแทนมาพร้อมกับคำฟ้องตามข้อ 26 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จึงทำให้คำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วน

สำหรับการฟ้องคดีปกครองของผู้เยาว์นั้น ข้อ 27 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า ผู้เยาว์จะฟ้องคดีปกครองด้วยตนเองได้ต่อเมื่อมีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี บริบูรณ์ และได้รับอนุญาตจากศาล

สำหรับนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน เช่น ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัท หรือสมาคมต่างๆ นั้น การฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลดังกล่าวต้องกระทำโดยตัวแทนของนิติบุคคลนั้น ตัวอย่างเช่น การที่กรรมการของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ลงลายมือชื่อทำคำฟ้องพร้อมประทับตราสำคัญของบริษัทมีอำนาจลงชื่อผูกพันผู้ฟ้องคดีเฉพาะธุรกรรมด้านการเงินและทรัพย์สินวงเงินตั้งแต่สองแสนบาทขึ้นไปเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจลงชื่อผูกพันผู้ฟ้องคดีในการดำเนินการฟ้องคดีตามหนังสือรับรองจดทะเบียนบริษัทจำกัดนั้น ทำให้คำฟ้องดังกล่าวไม่สมบูรณ์ครบถ้วน



2) เงื่อนไขเกี่ยวกับความเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือความเป็นผู้เสียหายของผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ("พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542," 2542e)⁴¹

ความเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือความเป็นผู้เสียหายเป็นข้อความคิดทางกฎหมายที่สร้างขึ้นมาเพื่อกำหนดบุคคลที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามสุภาษิตกฎหมายที่ว่า “หากไม่มีส่วนได้เสียก็ไม่อาจฟ้องคดีได้ ทั้งนี้ เพื่อมิให้การฟ้องคดีปกครองกลายเป็นการฟ้องคดีโดยบุคคลใดก็ได้ ซึ่งอาจนำไปสู่การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลในทางที่ไม่ชอบ ส่วนกรณีใดจะถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นั้น มีข้อพิจารณาสำคัญ 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก คดีฟ้องเพิกถอนกฎหรือคำสั่งตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่ได้รับการกระทบกระเทือน จากกฎหรือคำสั่งหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรก็มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้แล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีความสัมพันธ์โดยตรงและแน่นอนกับกฎหรือคำสั่งหรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีได้ ตัวอย่างเช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 84/2554 วินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีมิใช่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคารราชพัสดุ หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการตัดแปลงอาคารดังกล่าว กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการออกใบอนุญาตให้ตัดแปลงอาคารราชพัสดุนั้น

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1763-1766/2549 วินิจฉัยว่า มูลนิธิป้องกันคว้นพิชและพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐและ

⁴¹ มาตรา 42 วรรคหนึ่ง ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 (. . . .) ผู้ นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง



เอกชนในการปรับปรุงและปกป้องรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดในการจัดการป้องกันแก้ไขปัญหาและกำหนดมาตรการต่างๆ ไม่ให้รถโดยสารและรถเอกชนร่วมบริการทุกบริษัท เกิดควันดำเกินมาตรฐาน

ประการที่สอง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีต้องถูกโต้แย้งสิทธิ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ถูกระทำละเมิดโดยตรงหรือเป็นคู่สัญญาที่ถูกโต้แย้งสิทธิจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตัวอย่างเช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 303/2549 วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นคู่สัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีในสัญญาซื้อขายระบบควบคุมสัญญาณไฟจราจร ผู้ฟ้องคดีเป็นแต่เพียงผู้รับเหมารายย่อยของบริษัทที่เป็นคู่สัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น จึงไม่อาจถือว่าผู้ฟ้องคดีมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายระบบควบคุมสัญญาณไฟจราจรดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

3) เงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอของผู้ฟ้องคดีซึ่งต้องเป็นคำขอที่ศาลสามารถออกคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ("พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542," 2542b)⁴²

⁴² มาตรา 72 ในการพิพาทคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)
- (2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร
- (3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการโดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

เงื่อนไขข้อนี้ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ตอนท้ายว่า “การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72” ตัวอย่างเช่น

คำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลปกครองดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ถูกฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 761/2545) หรือขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่และไปปฏิบัติหน้าที่อื่น (คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1489/2545) ขอให้ศาลปกครองบังคับให้คู่สัญญากระทำการหรืองดเว้นกระทำการนอกเหนือหรือแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในสัญญา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 622/2545 (ญ)) ขอให้ศาลปกครองขยายเวลาทำงานตามสัญญาจ้าง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 118/2551) ขอให้ศาลปกครองบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีหลังจากสิ้นสุดสัญญาจ้าง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 313/2555) เป็นคำขอที่ศาลปกครองไม่อาจกำหนดคำบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

นอกจากนี้ เงื่อนไขข้อนี้ยังหมายความว่า ศาลปกครองจำเป็นต้องมีคำบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงจะแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีได้ ดังนั้น หากเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปแล้ว ก็เป็นกรณีที่ศาลปกครองไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับให้ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ตัวอย่างเช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 2/2556 และที่ 82/2556 วินิจฉัยว่า การที่หน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นผู้สัญญากับผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามคำขอของผู้ฟ้องคดีหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว จึงเป็นกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป ศาลจึงไม่จำเป็นต้องกำหนดคำบังคับให้ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีอีก ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

4) เงื่อนไขเกี่ยวกับการที่ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดี

เงื่อนไขข้อนี้ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติว่า ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด (วิศรุตพิชญ์, 2544a)⁴³

บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นมีสาระสำคัญว่า ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ในฝ่ายปกครองก่อนตามกฎหมายเฉพาะหรือตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁴⁴ และเมื่อมีการสั่งการตามกฎหมายนั้นแล้ว หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร (วิศรุตพิชญ์, 2544a)⁴⁵ หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ตัวอย่างเช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 182/2554 วินิจฉัยว่า ประกาศรายงานผลการทดสอบ GAT/PAT ของผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครอง แม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีจึงถือได้ว่ามีกฎหมายกำหนดขั้นตอน

⁴³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 158 – 159.

⁴⁴ มาตรา 44 ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง

⁴⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 260/2546 (ญ) วินิจฉัยว่า “ระยะเวลาอันสมควร” ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แก่ ระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์โดยเทียบเคียงจากระยะเวลาขั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45 วรรคหนึ่ง รวมกับระยะเวลาตามมาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

หรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากประกาศรายงานผลการทดสอบ GAT/PAT เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์ประกาศรายงานผลการทดสอบ GAT/PAT ในการสอบครั้งดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีก่อนนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาล กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการให้มีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายได้กำหนดไว้ก่อนฟ้องคดี

นอกจากนี้ เงื่อนไขเกี่ยวกับการที่ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดียังนำมาใช้กับการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บางกรณีด้วย เช่น กรณีฟ้องว่าหน่วยงานของรัฐละเลยต่อหน้าที่ไม่จัดพิมพ์หรือจัดหาข้อมูลข่าวสารไว้บริการประชาชนตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ("พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540," 2540)⁴⁶ (ไม่ใช่กรณีปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว)

ผู้ฟ้องคดีต้องร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการตามมาตรา 13 เสียก่อน หากไม่ดำเนินการ ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 249/2551)

อย่างไรก็ดี มีข้อยกเว้นที่ผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยตรงโดยไม่ต้องอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดี เช่น

- (1) กรณีฟ้องเพิกถอนกฎ (มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)
- (2) กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี (มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)

⁴⁶ มาตรา 13 ผู้ใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 หรือไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา 9 หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ตนตามมาตรา 11 หรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าหรือเห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้นั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการ เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 หรือคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25

ในกรณีที่มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องเรียน ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นให้ขยายเวลาออกไปได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและรวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินหกสิบวัน

(3) กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่างๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ (มาตรา 44 ประกอบกับมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)

(4) กรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่คู่กรณีในการทำคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)

(5) กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั่วไป (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)⁴⁷ หรือคำสั่งอื่น

(6) กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดเจนและร้ายแรง ซึ่งถือเสมือนว่าไม่มีการออกคำสั่งทางปกครองมาก่อน ตัวอย่างเช่น คำสั่งที่ฝ่ายปกครองออกไปโดยปราศจากอำนาจอย่างชัดเจน

(7) กรณีที่คำสั่งทางปกครองระบุให้ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรง

(8) กรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองนั้นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรง

(9) กรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้คำสั่งทางปกครองนั้นเป็นที่สุด

(10) กรณีฟ้องละเมิดอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(11) กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองใหม่เพื่อแก้ไขคำสั่งทางปกครองเดิมและผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเดิมมาแล้ว กรณีเช่นนี้ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรง โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองใหม่นั้นอีก

5) เงื่อนไขเกี่ยวกับการที่ต้องมีการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎแล้วจึงจะมีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎได้

⁴⁷ “คำสั่งทางปกครอง” มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นรูปธรรม (ใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะ) และมีผลเฉพาะราย (ใช้บังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ) สำหรับ “กฎ” มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นนามธรรม (ไม่ใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะ) และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป (ใช้บังคับกับบุคคลเป็นการทั่วไป โดยไม่เจาะจงบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ) ส่วน “คำสั่งทางปกครองทั่วไป” มีลักษณะผสมระหว่างคำสั่งทางปกครองกับกฎ กล่าวคือ เป็นกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นรูปธรรม (ใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะ) และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป (ใช้บังคับกับบุคคลเป็นการทั่วไป โดยไม่เจาะจงบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ)

เงื่อนไขข้อนี้มีสาระสำคัญว่า เรื่องที่จะฟ้องต่อศาลปกครองได้นั้น ต้องเป็น “นิติกรรมทางปกครอง” (l’acte administratif) ที่มีผลบังคับทันที (le caractère exécutoire) กล่าวคือ ต้องก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย (l’effet juridique) หรือก่อให้เกิดข้อผูกพันหรือสิทธิต่างๆ ต่อผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครองได้ฝ่ายเดียว โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลนั้นแต่ประการใด ศาลปกครองจึงจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ หากเรื่องที่จะฟ้องเป็นเพียงความเห็นที่ดี (les avis) การตอบข้อหาหรือที่ดี (ธรรมนูญ, 2547)⁴⁸

เมื่อพิจารณาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทยจะเห็นได้ว่า เรื่องที่ฟ้องจะต้องเป็นกฎหรือคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากการกระทำใดไม่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีโดยตรง ก็ไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตัวอย่างเช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 796/2550 วินิจฉัยว่า การตอบข้อหาหรือมีลักษณะเป็นเพียงการแปลความหรือตีความกฎหมายเท่านั้น ไม่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 45/2551 วินิจฉัยว่า คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบุคคลที่จะต้องร่วมรับผิด

ในกรณีที่มีบุคคลกระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงาน โดยมีได้ระบุบุคคลผู้จะถูกกระทบหรือต้องรับผิดไว้ด้วย คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทาง

⁴⁸ วิษณุชัย ธรรมนูญ. “การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกระบวนการในการออกคำสั่ง ทางปกครองโดยศาลปกครอง”. , (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 168- 169.

ละเมิดจึงห้ามมีผลกระทบต่อบุคคลใดๆ ฉะนั้น คำสั่งดังกล่าวจึงไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดก็เป็นเพียงการให้ข้อมูลภายในของหน่วยงานของรัฐ เพราะคณะกรรมการมีหน้าที่เพียงเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้ง มิได้มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยสั่งการให้คุณหรือให้โทษต่อผู้ใด ดังนั้น การพิจารณาและเสนอความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทบสิทธิหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงยังมีผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 74/2554 วินิจฉัยว่า หนังสือของกรมประมงที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 และบริวารขนย้ายทรัพย์สินออกจากพื้นที่โครงการศึกษาพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจืดเชิงพาณิชย์ มิฉะนั้นจะดำเนินการตามกฎหมายต่อไปเป็นเพียงการแจ้งเตือนเท่านั้น มิได้มีผลบังคับให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 และบริวารต้องออกจากพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีที่ 1 และบริวารไม่ยอมออกจากพื้นที่โครงการ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็จะดำเนินการตามกฎหมายต่อไปโดยการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม หนังสือดังกล่าวจึงยังมิได้มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามอันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 182/2554 วินิจฉัยว่า หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดี เรื่องขอแจ้งผลเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการตรวจกระดาษคำตอบ GAT/PAT ในการสอบครั้งที่ 3/2553 (ตุลาคม) เป็นแต่เพียงการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น มิได้มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีในอันที่จะก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีข้อหานี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542



2935635083

CD :Thesis 5886028034 thesis / rev: 02082562 15:56:10 / seq: 21

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า การที่ต้องมีการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎแล้วจึงจะมีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎได้นั้น เป็นประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง มิใช่ประเด็นเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครอง กล่าวคือ แม้จะยังไม่มีมีการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎก็ตาม แต่หากมีการดำเนินการโดยฝ่ายปกครองแล้ว ก็ถือเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เพียงแต่ยังไม่เข้าเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองเท่านั้น

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครองนั้น เป็นประเด็นเกี่ยวกับการกระทำที่อยู่หรือไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เช่น การกระทำของรัฐบาล (l'acte de gouvernement) ซึ่งเป็นงานด้านนโยบาย งานทางการเมือง การกระทำที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ("คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 381/2546," 2546)⁴⁹ การกระทำที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติ ("คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 301/2551," 2551)⁵⁰ หรือนิติกรรมทางตุลาการ ล้วนแต่เป็นการกระทำที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองทั้งสิ้น ซึ่งเป็นประเด็นเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครอง มิใช่ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง ดังนั้น จึงต้องแยกประเด็นเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครองและประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองออกจากกันให้ชัดเจน

6) เงื่อนไขเกี่ยวกับการที่คำสั่งทางปกครองหรือกฎนั้นต้องก่อผลกระทบกระเทือนอย่างมีนัยสำคัญต่อผู้ฟ้องคดี

เงื่อนไขนี้มาจากหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส โดยศาลปกครองฝรั่งเศสได้วางเป็นหลักกฎหมายทั่วไปว่า นอกจากนิติกรรมทางปกครองจะต้องก่อให้เกิดผลทางกฎหมายหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแล้ว นิติกรรมทางปกครองนั้นต้องก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนอย่างมีนัยสำคัญต่อผู้ฟ้องคดีด้วยศาลจึงจะรับคำฟ้องไว้พิจารณา หากนิติกรรมทางปกครองนั้นเพียงแต่ก่อให้เกิดความขัดข้องเล็กน้อย ซึ่งเกิดขึ้นเป็นปกติจากการดำเนินการในหน่วยงานนั้น ศาลปกครองก็ไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ เช่น การกระทำที่อยู่ในชั้นเตรียมการ

⁴⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 381/2546 วินิจฉัยว่า การพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ในการเปิดจุดผ่อนปรนบริเวณด่านกึ่งผางอกเป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลด้านการต่างประเทศ มิใช่การใช้อำนาจทางปกครอง จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

⁵⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 301/2551 วินิจฉัยว่า การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติใดถือเป็นขั้นตอนหนึ่งในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาและเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

เพื่อที่จะออกกฎหรือทางปกครอง หรือคำสั่งยืนยันที่มีวัตถุประสงค์และเนื้อหา (ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย) ไม่ต่างไปจากคำสั่งเดิม หรือมาตรการภายในของฝ่ายปกครองที่มีขึ้นเพื่อจัดระบบการทำงานภายในฝ่ายปกครองและมีผลใช้บังคับเฉพาะกับฝ่ายปกครองเท่านั้นหรือคำสั่งจัดระบบงานภายในกองหรือสำนัก หรือคำสั่งย้ายข้าราชการภายในกองโดยไม่กระทบต่อสิทธิประโยชน์หรือก่อให้เกิดภาระทางการเงินเพิ่มเติม

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับคำพิพากษาของศาลปกครองไทยก็จะพบได้ว่ามีแนวทางที่คล้ายกัน โดยศาลจะถือว่า หากคำสั่งทางปกครองหรือกฎนั้นไม่ได้ก่อผลกระทบกระเทือนอย่างมีนัยสำคัญต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตัวอย่างเช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 29/2547 วินิจฉัยว่า การพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอทางด้านเทคนิคเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาตัดสินผู้ชนะการประกวดราคาเช่าคอมพิวเตอร์ฯ

การพิจารณาดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครองอันเป็นการพิจารณาทางปกครองที่เป็นขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ตามบทนิยามของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาตัดสินผู้ชนะการประกวดราคาเช่าคอมพิวเตอร์ฯ โดยออกคำสั่งรับหรือไม่รับข้อเสนอเช่าของผู้เข้าร่วมประกวดราคาเช่าแล้ว การออกคำสั่งดังกล่าวจึงจะเป็นคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 615/2550 วินิจฉัยว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เรื่องปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ เป็นเพียงแนวปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติในการพิจารณาการโอนสิทธิและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 นำมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดังกล่าวแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดทราบเพื่อเป็นการซักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และหนังสือแจ้งผู้ว่าราชการจังหวัด

ดังกล่าวจึงมีคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิของผู้ฟ้องคดี ส่วนหนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดแจ้งแนวทางปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การโอนหรือการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน มีผลเพื่อให้เจ้าหน้าที่ภายในองค์กรปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงจากหนังสือเวียนดังกล่าวที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 846/2550 วินิจฉัยว่า เทศบาลนครสมุทรสาครย้ายผู้ฟ้องคดีจากหัวหน้าหน่วยงานธุรการ กองช่าง ไปช่วยปฏิบัติราชการเป็นหัวหน้าธุรการสารบรรณกองการประปา เป็นการชั่วคราว 1 ปี เป็นการสั่งให้ไปช่วยราชการในระดับและอัตราเงินเดือนเดิม ไม่มีผลกระทบต่อสถานะทางกฎหมายและสิทธิหน้าที่ ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

อย่างไรก็ดี นอกจากหนังสือเวียนที่ตีความกฎหมาย ซึ่งเป็นมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ยังมีหนังสือเวียนอีกประเภทหนึ่งที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลซึ่งเรียกว่า หนังสือเวียนที่มีลักษณะเป็นกฎหมาย ซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบจากหนังสือเวียนดังกล่าวสามารถฟ้องเพิกถอนหนังสือเวียนนั้นต่อศาลปกครองได้ ตัวอย่างเช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 550/2547 วินิจฉัยว่า หนังสือกระทรวงการคลังซึ่งแจ้งเวียนให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและส่วนราชการทราบเพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติในการจัดทำสัญญาเพิ่มเติมทุกครั้งที่มีการอนุมัติให้ข้าราชการขยายระยะเวลาการศึกษาเป็นบทยุติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป หนังสือกระทรวงการคลังดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นกฎ ตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีต้องมาจัดทำสัญญาเพิ่มเติม โดยอ้างทางปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลังฉบับดังกล่าว จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบโดยตรงจากหนังสือกระทรวงการคลังฉบับนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนหนังสือกระทรวงการคลังดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สำหรับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำสัญญาเพิ่มเติมโดยอาศัยอำนาจตามหนังสือกระทรวงการคลังฉบับนั้นได้ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กับผู้ฟ้องคดี และ



ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแล้ว คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตาม
 นัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

อนึ่ง จากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้น ทำให้กล่าวได้ว่าฝ่ายปกครอง
 สามารถออกคำสั่งทางปกครองให้มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของบุคคลโดยอาศัย
 ฐานจากหนังสือเวียนที่มีลักษณะเป็นกฎหมาย ซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบจากหนังสือเวียนและคำสั่ง
 ดังกล่าวสามารถฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนหนังสือเวียนและคำสั่งที่ออกโดยอาศัยฐานจาก
 หนังสือเวียนดังกล่าวได้

นอกจากหนังสือเวียนอาจจะมีสถานะเป็นกฎที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น
 หนังสือเวียนอาจจะมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไปก็ได้ ซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบจากหนังสือเวียน
 ดังกล่าวสามารถฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนหนังสือเวียนได้ ตัวอย่างเช่น คำสั่งปกครองสูงสุดที่
 512/2551 วินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งเวียนให้คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วน
 จังหวัดทุกจังหวัดถือปฏิบัติตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาการคัดเลือก
 ข้าราชการเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้ผู้อำนวยการกอง
 หรือเทียบเท่าที่ได้รับคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยไม่ได้
 ใช้วิธีสอบคัดเลือก กลับคืนสู่สถานภาพในตำแหน่งและระดับเดิม หากตำแหน่งเดิมไม่ว่างหรือผู้นั้นได้
 โอนมาจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่น ให้พิจารณากำหนดตำแหน่งรองรับเป็นการเฉพาะราย
 หนังสือเวียนฉบับดังกล่าวจึงมีผลกระทบเฉพาะกลุ่มข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งรองปลัดองค์การ
 บริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการคัดเลือกโดยวิธีดังกล่าวเท่านั้น หนังสือเวียนฉบับดังกล่าวจึงมีลักษณะ
 เป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป

อนึ่ง จากแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้น พอจะสรุปได้ว่า ศาล
 ปกครองพยายามรักษาดุลยภาพระหว่างการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจ
 โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับการไม่ล่วงล้ำเข้าไป
 ในแดนอำนาจของฝ่ายปกครองมากเกินไป กล่าวคือ แม้ว่าจะมีการออกนิติกรรมทางปกครองก็
 ตาม แต่ก็มีนิติกรรมทางปกครองบางประเภทที่ศาลปกครองไม่รับไว้พิจารณา เพราะเป็นเรื่องภายใน
 โดยแท้ของฝ่ายปกครอง หรืออาจจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องจนเกินไป หรือเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของ
 กระบวนการในการออกนิติกรรมทางปกครองเท่านั้น ซึ่งยังไม่สมควรให้มีการตัดตอนนำมาฟ้องคดีต่อ
 ศาลปกครอง เพราะอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการต่อไปตามกระบวนการในการออกนิติกรรม
 ทางปกครองนั้น



2935635083

CT :Thesis 5886028034 thesis / rev: 02082562 15:56:10 / seq: 21

7) เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี

เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 49 มาตรา 51 และมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้ (พงษ์สุวรรณ)⁵¹

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือกระทำการอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (มาตรา 49)

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (มาตรา 49)

แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีได้ร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ ปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง แต่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ได้ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร กรณีเช่นนี้ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงาน หรือหากผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงาน แล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำชี้แจงดังกล่าวไม่อาจรับฟังได้ กรณีเช่นนี้ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่ม นับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือชี้แจง (มาตรา 49)

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทาง ปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติ หน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 1 ปี นับแต่วันที่

⁵¹ ประสาท พงษ์สุวรรณ, “กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย,” รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2 กฎหมายปกครอง ภาควิชาบัญญัติ จัดพิมพ์โดย สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 265-267.

รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม ระยะเวลา 1 ปี นั้น จะต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี (มาตรา 51)

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 5 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม ระยะเวลา 5 ปี นั้น จะต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี (มาตรา 51)

8) เงื่อนไขเกี่ยวกับแบบของคำฟ้องและค่าธรรมเนียมศาล

เงื่อนไขเกี่ยวกับคำฟ้องและค่าธรรมเนียมศาล (สิ่งคะเนติ, 2534)⁵² ระบุไว้ชัดเจนว่า คำฟ้องคดีปกครองต้องมีเนื้อหาตามที่ระบุในมาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และหากผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ผู้ฟ้องคดีต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนตามมาตรา 45 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

อนึ่ง การฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องคดีได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีทนายความ ในการนี้ผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำฟ้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลโดยตรง หรือจะส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ และเพื่อประโยชน์ในการนับอายุความ ให้ถือว่าวันที่ส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง (มาตรา 46)

9) เงื่อนไขเกี่ยวกับการฟ้องซ้อน ฟ้องซ้ำ หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ

เงื่อนไขข้อนี้เป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 36 (1) ซึ่งกำหนดห้ามการฟ้องซ้อน[22] ข้อ 97 ห้ามการฟ้องซ้ำ[23] และข้อ 96 ห้ามดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ[24] หากคำฟ้องใดเป็นการฟ้องซ้อน ฟ้องซ้ำ หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ ศาลก็จะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ตัวอย่างคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการฟ้องซ้อน (ข้อ 36 (1)) มีรายละเอียดดังนี้

⁵² อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 25, หน้า 165-166.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 69/2550 วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเคยยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในเรื่องเดียวกันนี้ต่อศาลปกครองนครราชสีมา และศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ซึ่งคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามในคดีนี้เกี่ยวกับการกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเดียวกันนี้ต่อศาลปกครองนครราชสีมาอีก จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันต่อศาลเดียวกัน อันเป็นการต้องห้ามตามความในข้อ 36 (1)

ตัวอย่างคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการฟ้องซ้ำ (ข้อ 97) มีรายละเอียดดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 345/2554 วินิจฉัยว่าคดีเดิมศาลปกครองมีคำสั่งถึงที่สุดไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีนำมาฟ้องเป็นคดีใหม่อีก จึงเป็นฟ้องซ้ำ

ตัวอย่างคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ (ข้อ 96) มีรายละเอียดดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร.148/2551 วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเคยยื่นคำขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยแล้วว่า คำขอของผู้ฟ้องคดีไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่อีกครั้ง จึงต้องห้ามตามข้อ 96 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่บัญญัติห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้นอันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้ว

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า หากคำฟ้องหรือผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองข้อใดข้อหนึ่งตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ไซ้ว่าศาลปกครองจะต้องมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาในทันทีทุกกรณี เพราะหากเงื่อนไขนั้นเป็นเงื่อนไขที่อาจแก้ไขให้สมบูรณ์ครบถ้วนได้ ศาลต้องสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไข หากผู้ฟ้องคดีไม่ยอมแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือถ้าเป็นเงื่อนไขที่ไม่อาจแก้ไขได้ ศาลโดยองค์คณะจึงจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามข้อ 37 วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยไม่จำต้องวินิจฉัยในเนื้อหาของคดี จากบทบัญญัติดังกล่าวอาจแบ่งคำฟ้องที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองให้ครบถ้วนออกเป็นสองกรณี คือ กรณีที่อาจแก้ไขได้ และกรณีที่ไม่อาจแก้ไขได้

กรณีที่อาจแก้ไขได้ เช่น คำฟ้องที่ระบุชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีไม่ถูกต้องตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง (2) คำฟ้องที่ไม่ได้

ระบุงการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี หรือระบุงไม่เพียงพอหรือไม่ครบถ้วน ตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง (3) คำฟ้องที่ระบุงค่าขอไม่ชัดเจนหรือไม่สมบูรณ์ตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง (4) คำฟ้องที่ไม่ลงลายมือชื่อผู้ฟ้องคดี หรือผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง (5) ความบกพร่องในเรื่องความสามารถในการฟ้องคดี

ความบกพร่องในเรื่องการมอบอำนาจและความไม่สมบูรณ์ครบถ้วนของเอกสารที่จำเป็นต้องยื่นต่อศาล เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองที่โดยสภาพไม่อาจแก้ไขให้สมบูรณ์ครบถ้วนได้ในภายหลังหรือเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองที่มีลักษณะสำคัญ เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หรือกรณีที่ผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ตามมาตรา 42 วรรคสอง หรือกรณีที่ฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎ แต่ยังไม่มีการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎ หรือคำสั่งทางปกครองหรือกฎนั้นมิได้ก่อผลกระทบกระเทือนอย่างมีนัยสำคัญต่อผู้ฟ้องคดี หรือคำฟ้องยื่นเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 หรือมาตรา 51



2935635083

บทที่ 3

คติปกครองที่เกี่ยวกับการผังเมืองในต่างประเทศ

ในบทนี้เป็นการนำเสนอรูปแบบของคติผังเมืองซึ่งถือเป็นคติปกครองในต่างประเทศ โดยประกอบไปด้วยเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับความเป็นมาของคติปกครองที่เกี่ยวกับการผังเมือง เขตอำนาจของศาลปกครองในคดีที่เกี่ยวข้องกับผังเมือง ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการผังเมือง และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับคดีผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ดังจะได้พิจารณาตามลำดับ

3.1 คติปกครองที่เกี่ยวกับการผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในส่วนนี้จะเป็นการนำเสนอเนื้อหาในส่วนของคดีที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง ซึ่งในสาธารณรัฐฝรั่งเศสถือเป็นคติปกครองอีกประเภทหนึ่ง และในฐานะที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศต้นแบบในการจัดตั้งศาลปกครอง ซึ่งประเทศไทยได้ยึดถือเป็นแบบอย่าง จึงสมควรที่จะศึกษาความเป็นมาของคติปกครองที่เกี่ยวกับการผังเมือง เขตอำนาจของศาลปกครองเกี่ยวกับคดีการผังเมือง ผู้มีสิทธิฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการผังเมืองในสาธารณรัฐฝรั่งเศส และแนวคำวินิจฉัยในคดีปกครองที่เกี่ยวกับการผังเมืองในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

3.1.1 ภาพรวมกฎหมายผังเมืองของประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสใช้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายว่าด้วยผังเมือง (*Code de l'urbanisme* หรือ *Urban planning law code*) ในปี ค.ศ. 1957 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง ในปี ค.ศ. 1983, ค.ศ. 1987 และ ค.ศ. 1991 ตามลำดับ ทั้งนี้ ในประมวลกฎหมายว่าด้วยผังเมือง โดยเนื้อหาของกฎหมายผังเมืองครอบคลุมหลายเรื่องไม่ได้มุ่งหมายครอบคลุมเฉพาะเรื่องผังเมือง แต่ได้ครอบคลุมเนื้อหาการผังเมืองทั้งหมดอย่างเป็นระบบ โดยยึดถือหลักเกณฑ์ในการสร้างดุลยภาพระหว่างวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการการใช้พื้นที่กับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ดังนี้ (OECD, 2017)⁵³

⁵³ OECD, The Governance of Land Use in France: Case studies of Clermont-Ferrand and Nantes Saint-Nazaire (Paris: OECD Publishing, 2017), p. 26-27.

- 1) ความสมดุลระหว่างการพัฒนาและสิ่งแวดล้อม เป็นการกำหนดมาตรการพัฒนาพื้นที่ชนบทให้มีความผสมผสานกับการคุ้มครองพื้นที่ธรรมชาติภูมิทัศน์ และการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่ที่สงวนไว้สำหรับกิจกรรมทางด้านเกษตรกรรมและการป่าไม้เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
- 2) ความผสมผสานด้านสังคม เกี่ยวข้องกับการตั้งถิ่นฐานในเมืองและชนบท โดยการกำหนดเงื่อนไขเรื่องการก่อสร้าง และการฟื้นฟูที่อยู่อาศัย โดยการคำนึงถึงความสมดุลระหว่างที่อยู่อาศัย สถานที่ทำงาน การคมนาคมขนส่งและการโยธา
- 3) การป้องกันการกระทำของมนุษย์และภัยธรรมชาติ เป็นการคำนึงถึงภัยที่กระทบต่อการวางผังเมือง เช่น ภัยธรรมชาติและภัยจากเทคโนโลยีในรูปแบบต่าง ๆ การควบคุมการย้ายถิ่นที่อยู่ของประชากร การควบคุมคุณภาพอากาศ น้ำและสถานที่สำคัญต่าง ๆ

ด้วยเหตุผลเหล่านี้ กฎหมายผังเมืองของประเทศฝรั่งเศสจึงให้ความสำคัญต่อการจัดทำแผน โดยการกระจายอำนาจให้แก่เทศบาลมีอำนาจในการจัดทำผังเมืองของตนเอง แผนของระดับท้องถิ่นอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์กลาง (Reglementation Nationale Centralisée) กฎเกณฑ์ใช้สำหรับพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ (Regles et Documents Applicables A certains Espaces) ซึ่งการจัดการด้านผังเมืองแม้ว่า จะมีกฎเกณฑ์และแผนทางกายภาพแตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่น แต่ต้องอยู่ภายใต้หลักการสำคัญระดับชาติตามประมวลกฎหมายว่าด้วยผังเมือง มาตรา L. 110 บรรพ 1 กฎเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยการบริหารจัดการเพื่อการใช้พื้นที่และการผังเมือง ลักษณะ 1 ซึ่งบัญญัติว่า “ดินแดนของประเทศฝรั่งเศสเป็นทรัพย์สินสมบัติร่วมของชาติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละองค์กรเป็นผู้บริหารจัดการภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ของตน องค์กรภาครัฐจะประสานงานกันโดยเคารพในความเป็นอิสระขององค์กรในการกำหนดแนวทางในการวินิจฉัยการใช้พื้นที่ทั้งนี้เพื่อการบริหารจัดการเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี เพื่อเป็นการประกันโดยไม่เลือกปฏิบัติต่อประชาชนที่อยู่อาศัยและในอนาคต ซึ่งเงื่อนไขการอยู่อาศัย การทำงาน การบริหารและการขนส่งที่สอดคล้องกับความต้องการและทรัพยากรที่หลากหลาย เพื่อจัดการการใช้ที่ดินอย่างประหยัด เพื่อประกันการให้ความคุ้มครองพื้นที่ธรรมชาติและภูมิทัศน์ ตลอดจนความปลอดภัยและสุขอนามัยสาธารณะเพื่อส่งเสริมความสมดุลระหว่างประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองและชนบท เพื่อพิจารณาอย่างเป็นเหตุผลในคำขอย้ายถิ่นที่อยู่” (“Code de l' Urbanisme,")⁵⁴ โดยจะแยกพิจารณาตามขั้นตอนที่เกี่ยวข้อง

⁵⁴ Code de l' Urbanisme Article L, 111-1 Les règles générales applicables, en dehors de la production agricole en matière d'utilisation du sol, notamment en ce qui concerne la localisation, la desserte, l'implantation et l'architecture des constructions, le mode de clôture et

ทั้งนี้ การผังเมืองประเทศฝรั่งเศสมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศฝรั่งเศส โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้ (Larsson, 2006)⁵⁵

1) รัฐหรือการบริหารราชการส่วนกลาง

1.1) ประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดผังเมืองระดับชาติ เนื่องจากการวางผังเมืองต้องตอบสนองความต้องการและความเหมาะสมกับเงื่อนไขปัจจุบันแต่ละพื้นที่อย่างแท้จริง โดยรัฐบาลจะไม่เข้าไปแทรกแซงในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองระดับท้องถิ่น เพียงแต่รัฐสามารถควบคุมผังเมืองโดยใช้กลไกของกฎหมายผังเมืองที่กำหนดว่า ในการวางและจัดทำผังเมืองทุกประเภทต้องเคารพต่อกฎเกณฑ์ที่เป็นหลักการทั่วไปด้านการผังเมือง โดยมีกลไกทางปกครองที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจตรวจสอบความเหมาะสมของการผังเมืองว่า สอดคล้องกับหลักทั่วไปด้านผังเมืองหรือนโยบายหรือโครงการเพื่อประโยชน์ของชาติหรือไม่ รวมถึงตลอดถึงกระบวนการเพิกถอนกรณีการออกผังเมืองที่เป็นการกระทำทางปกครองต่อศาลปกครองได้ด้วย

1.2) ประเทศฝรั่งเศสไม่มีผังเมืองระดับภาคแต่มีผังการพัฒนาพื้นที่เฉพาะเจาะจงที่เรียกว่า “แนวทางการบริหารจัดการพื้นที่” (Directives Territoriales d'Aménagement - DTA) จัดทำในระดับภาค อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐหรือราชการส่วนกลางที่เข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตย และมีผลบังคับใช้เมื่อรัฐกฤษฎีการับรอง แต่ผังพัฒนานี้ไม่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของภาค เพราะมีวัตถุประสงค์บนพื้นที่เฉพาะเจาะจง เช่น เรื่องการพัฒนาการโยธาและสาธารณสุขภาค ด้านคมนาคมขนส่ง เรื่องการพัฒนาพื้นที่เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในพื้นที่ที่มีการกำหนดไว้เป็นพิเศษในระดับภาค เป็นผังที่มีผลบังคับเหนือผังเมืองระดับท้องถิ่น ดังนั้นหากเทศบาล

la tenue décente des propriétés foncières et des constructions, sont déterminées par des décrets en Conseil d'Etat,

Ces décrets en Conseil d'Etat peuvent prévoir les conditions dans lesquelles des dérogations aux règles qu'ils édictent sont apportées dans certains territoires,

Les règles générales mentionnées ci-dessus s'appliquent dans toutes les communes à l'exception des territoires dotés d'un plan d'occupation des sols rendu public ou d'un plan local d'urbanisme approuvé, ou du document en tenant lieu, Un décret en Conseil d'Etat fixe celles de ces règles qui sont ou peuvent néanmoins demeurer applicables sur les territoires couverts par ces documents,

⁵⁵ Gerhard Larsson, *Spatial Planning Systems in Western Europe*, (Amsterdam : IOS Press, 2006), p. 146-148.

กำหนดผังเมืองขัดกับ “แนวทางการบริหารจัดการพื้นที่” (DTA) ผังเมืองที่ออกโดยเทศบาลนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2) หน่วยงานส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการวางผังเมือง ที่เป็นผังเมืองทั่วไปและผังสำหรับพื้นที่พิเศษ ดังนี้

2.1) ผังเมืองระดับเหนือเทศบาล เป็นผังเมืองทั่วไป เรียกว่า “แผนความสอดคล้องในพื้นที่” (Schemas de Coherence Territoriale-SCOT) เป็นผังเมืองที่จัดทำขึ้นร่วมกันระหว่างเทศบาลที่มีความเป็นชุมชนเดียวกัน โดยรวมตัวกันเป็นองค์กรมหาชนเพื่อความร่วมมือระหว่างเทศบาลจัดทำแผนความสอดคล้องในพื้นที่ที่เป็นเอกสารกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางทั่วไปในการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ของเทศบาลต่าง ๆ มีลักษณะเป็นแผนและผัง โดยกระบวนการจัดทำ “แนวทางการบริหารจัดการพื้นที่” (DTA) ต้องมีการปรึกษาหารือร่วมกันในระหว่างผู้เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานเอกชน เพื่อนำความเห็นจากการปรึกษาหารือ ทำเป็นเอกสารสู่กระบวนการประชาพิจารณ์ เมื่อมีการใช้ “แนวทางการบริหาร จัดการพื้นที่” (DTA) บังคับแล้ว “แนวทางการบริหารจัดการพื้นที่” (DTA) มีศักดิ์และผลทางกฎหมายเหนือผังเมืองท้องถิ่น (SCOT) และโครงการต่าง ๆ ในการดำเนินการบริการจัดการใช้พื้นที่ด้านการผังเมือง

2.2) ผังเมืองท้องถิ่น (PLU) เป็นผังเมืองทั่วไปและเป็นผังเมืองระดับเทศบาล เป็นผังเมืองที่มองชุมชนเมืองภายในเขตเทศบาล และวางกฎเกณฑ์ด้านการใช้ประโยชน์ในพื้นที่โดยการกำหนดรายละเอียดเป็นเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่างๆ ผังเมืองท้องถิ่น (PLU) เกิดขึ้นโดยการริเริ่มของเทศบาลและอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของเทศบาล มีนายกเทศมนตรีเป็นผู้ควบคุมการดำเนินการ อาจมีการร้องขอหน่วยงานของรัฐเข้ามาช่วยเหลือด้านวิชาการและมีคณะทำงานที่เป็นอิสระและไม่มีส่วนได้เสีย ภายหลังจากอภิปรายกำหนดทิศทาง ต้องได้รับการพิจารณาและรับรองจากสภาเทศบาลก่อนนำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด จึงนำโครงการที่ได้รับการรับรองนำไปให้ประชาชนพิจารณา แล้วจึงนำเสนอสภาตำบลเพื่อให้ที่ประชุมมีมติรับรองต่อไป กรณีการรับรองผังเมืองท้องถิ่น (PLU) มีผลเป็นการโอนอำนาจการอนุญาตด้านผังเมืองไปยังท้องถิ่น โดยนายกเทศมนตรีจะใช้อำนาจในนามเทศบาลมิใช่ในนามของรัฐ จึงเป็นการโอนความรับผิดชอบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3) ผังเทศบาล (SCOT) เป็นผังเมืองทั่วไปและเป็นผังเมือง ระดับเทศบาล แต่เป็นเทศบาลที่ไม่มีผังเมืองท้องถิ่น (PLU) โดยเฉพาะในเขตเทศบาลที่มีสภาพเป็นชนบทหรือไม่มีศักยภาพในการจัดทำผังเมืองท้องถิ่น (PLU) ได้ โดยผังเทศบาล (SCOT) เป็นเอกสารที่ระบุวิธีการบังคับใช้กฎเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยการผังเมือง การจัดทำผังเมืองเทศบาล (SCOT) ต้องสอดคล้องกับแผนความสอดคล้องในพื้นที่ (DTA) เมื่อเทศบาลมีผังเทศบาล (SCOT) ใช้บังคับ นายกเทศมนตรีจะเป็นผู้มีอำนาจในนามเทศบาลในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ ตามที่สอดคล้องกับผังเทศบาล (SCOT)



3.1.2 การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับผังเมือง

ในประเทศฝรั่งเศสนั้น คดีปกครอง (le contentieux administratif) คือ กระบวนการพิจารณาที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถนำข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองยื่นฟ้องต่อศาลได้ เพื่อให้ศาลคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ หรือผลประโยชน์ของตนจากการล่วงละเมิดโดยฝ่ายปกครอง โดยอาจร้องขอต่อศาลให้เยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของตนได้ด้วยการพิพากษาเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือด้วยการพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งศาลจะตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากศาลเห็นว่าการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็จะพิพากษาเพิกถอนการกระทำดังกล่าวหรือพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย ระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศสเป็นระบบกฎหมายที่เกิดขึ้นมาจากแนวบรรทัดฐานของศาล ดังนั้น ระบบกฎหมายดังกล่าวจึงไม่เป็นระบบมากนัก ทั้งในแง่ของหลักกฎหมายที่นำมาปรับใช้กับคดีและในแง่ของการแบ่งประเภทของคดีปกครอง (เสารงทอง, 2550)⁵⁶

คดีทางปกครองเกี่ยวกับผังเมืองที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง (มากบุญ, 2549)⁵⁷ มีรายละเอียดดังนี้

1) การฟ้องว่าการออกผังเมืองขัดกับกฎเกณฑ์ผังเมือง ระดับชาติหรือผังเมืองที่ศักดิ์สูงกว่า หรือการออกผังเมืองไม่ถูกต้องตามขั้นตอนกฎหมาย กำหนดไว้ สำหรับขั้นตอนในการออกผังเมืองหรือเอกสารผังเมืองอื่น ๆ เช่น การฟ้องว่า การออกผังเมืองกรณีผังเมืองระดับเหนือเทศบาลหรือที่เรียกว่าแผนความสอดคล้องในพื้นที่ (SCOT) ผังเมืองท้องถิ่น (PLU) ผังเทศบาล (Carte Communal) หรือเอกสารอื่นๆ ที่มีลักษณะกำหนดควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เช่น แผนควบคุมมลภาวะทางเสียง แผนการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ ออกมาโดยขัดกับกฎเกณฑ์ผังเมืองระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น เช่น ผังเมืองระดับเหนือเทศบาล (SCOT) ขัดกับกฎเกณฑ์ ระดับชาติหรือขัดกับแผนการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ระดับภาค (PTA) หรือกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับพื้นที่พิเศษ เช่น ภูเขาหรือชายฝั่ง หรือไม่ถูกต้องตามขั้นตอน ที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับขั้นตอน

⁵⁶ อังคณา เสารงทอง, “สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 36 -38.

⁵⁷ ขนบ มากบุญ, “ปัญหาทางกฎหมายในการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิตวิทยาลัยรามคำแหง, 2549), หน้า 84.

ในการออกผังหรือเอกสารผังเมืองอื่น ๆ การฟ้องว่า การออกผังเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายนั้น มิใช่ การฟ้องคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองว่า ให้มีผังเมืองหรือเอกสารอื่น ๆ

2) การฟ้องว่าการกระทำทางปกครอง (Actes Administratifs) ในลักษณะที่เป็น คำวินิจฉัย (actes decisives) เช่น การอนุญาตหรือการไม่อนุญาตต่างๆ เช่น เรื่องการออก ใบอนุญาตต่างๆ ในลักษณะเอกสารให้ข้อมูล (Actes Informatifs) บางกรณีสำหรับกฎหมายผังเมือง เช่น ใบรับรองด้านผังเมือง (Certificat d'Urbanisme) ในลักษณะการกระทำทางปกครองที่มี ลักษณะชั่วคราว (Actes a Caractere provisoires) เช่น คำวินิจฉัยให้ชะลอการพิจารณา (Sursis a Statuer) เช่น ชะลอการวินิจฉัยเพื่อออก ใบอนุญาตก่อสร้าง ในกรณีการดำริโดยฝ่ายปกครองให้มีผัง เมือง หรือโครงการบริหารจัดการการใช้พื้นที่

3.1.3 ผู้มีสิทธิฟ้องคดีผังเมืองในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สำหรับคดีผังเมืองในสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยทั่วไปมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครอง ผู้ถูกระทบกระเทือนจาก การกระทำทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง เช่น การออกกฎ คำสั่ง ทางปกครอง ในการกำหนดหรือวางเขตผังเมือง หรือการกระทำทางปกครองในลักษณะทางกายภาพ เช่น การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของเอกชนที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดในพื้นที่ที่กำหนดให้อยู่ในเขตผังเมือง ซึ่งหลักที่สำคัญในการพิจารณาว่าจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือไม่ ต้อง พิจารณาจาก ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอในเรื่องที่ตนนำมา ฟ้องคดีโดยผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นถึงส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อง ดังนี้ (บรมามันท์, 2543)⁵⁸

- 1) ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิประโยชน์ หรือสถานภาพทางกฎหมายของผู้ฟ้องคดีที่ ถูกระทบกระเทือน กับการเยียวยาที่ร้องขอ
- 2) หากศาลให้การเยียวยาตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอแล้ว จะเป็นประโยชน์ทางด้านวัตถุ หรือด้านจิตใจแก่ผู้ฟ้องคดีอย่างไร
- 3) ส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องของผู้ฟ้องคดีนั้นได้เกิดขึ้นแล้ว และมีอยู่ ในขณะที่ยื่นฟ้องคดี

ทั้งนี้ สิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครองฝรั่งเศสนั้น หากพิจารณาในเรื่องการเป็นผู้มี ส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องในเรื่องการเพิกถอนคำสั่งหรือกฎ ศาลปกครองฝรั่งเศสจะถือเกณฑ์

⁵⁸ นันทวัฒน์ บรมามันท์, “ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองของฝรั่งเศส,” วารสารกฎหมายสู่ทัชธรรมาธิราช 3, 4 (2543), หน้า 130.

พิจารณาที่กว้างกว่าคดีเกี่ยวกับการขอให้ศาลรับรองสิทธิหรือเยียวยาการละเมิดสิทธิ เนื่องจากปรัชญาพื้นฐานในเรื่องนี้เป็นเรื่องการมุ่งควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองมิใช่การมุ่งพิจารณาถึง “สิทธิ” ทางอัตวิสัยของผู้ฟ้องคดี กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นการแสวงหาจุดสมดุลระหว่างการป้องกันมิให้มีการฟ้องโดยบุคคลใดๆ ก็ได้ (actio popularis) ซึ่งไม่มีข้อจำกัดกับการเปิดโอกาสให้ศาลทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองอันเป็นภารกิจหลักของศาลปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การจะจำกัดให้แคบโดยถือเฉพาะเกณฑ์เรื่อง “สิทธิ” ว่าผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องเป็นผู้ทรงสิทธิหรือต้องเกิดความเสียหายขึ้นต่อผู้ฟ้องคดีก่อนเท่านั้นจะกลายเป็นการตัดสิทธิผู้เสียหายและไม่อาจฟ้องคดีได้เลย เช่น กรณีกฎหมายหรือคำสั่งที่มีผลบังคับทั่วไป (acte réglementaire) ซึ่งผู้ที่อยู่ในบังคับยังไม่ถึงขนาดว่าต้องเป็นผู้ทรงสิทธิ หรือกรณีคำสั่งทางปกครองที่มีผลเฉพาะรายก็ไม่ถึงขนาดว่าจะต้องรอให้เกิดความเสียหายก่อน เช่น ในคดีหนึ่งซึ่งเกี่ยวกับการฟ้องคดีของผู้ที่นิยมการตั้งแคมป์ ขอให้จรรยาจริงปรากฏว่านายกเทศมนตรีของเทศบาลแห่งหนึ่งได้ออกคำสั่งของเทศบาลห้ามมิให้มีการตั้งแคมป์ในเขตของเทศบาล ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีแล้ว โดยศาลให้เหตุผลว่าเมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่นิยมการตั้งแคมป์ ดังนั้น จึงเป็นไปได้ว่าวันหนึ่งข้างหน้าผู้ฟ้องคดีอาจมีความคิดที่จะมาตั้งแคมป์ในเทศบาลแห่งนี้ก็ได้ จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้ ทั้งนี้ ก็ด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐย่อมไม่ประสงค์ให้ประชาชนต้อง ได้รับความเสียหายก่อนแล้วจึงจะยอมให้มีสิทธิฟ้องคดีได้ (วรรณพานิชย์, 2551)⁵⁹

การเป็นผู้มีส่วนได้เสียอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประเภท โดยมีรายละเอียดดังนี้ (อรุณทัตวิวัฒน์, 2550)⁶⁰

1) เป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง การเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างอาจอธิบายได้ว่าเป็นการฟ้องคดีในกรณีที่คำฟ้องมีวัตถุประสงค์เพื่อขอให้เพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง โดยกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองต้องมีผลกระทบ (faire grief) ต่อผู้ฟ้องคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนโดยที่วัตถุประสงค์ของการฟ้องให้เพิกถอน คือ ต้องการให้มีการเคารพความชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ไม่ว่าบุคคลใดก็สามารถ ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งได้”

⁵⁹ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, “ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท,” รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3: กฎหมายปกครอง ภาควิชาบัญญัติและกฎหมายอื่นๆ, (2551): 33-34,

⁶⁰ เยี่ยม อรุณทัตวิวัฒน์, “สิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 88-89.

2) เป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ การฟ้องคดีในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบนั้น จะเป็นการฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม กล่าวคือนอกเหนือจากศาลสั่งเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปแล้ว ศาลยังมีคำสั่งให้ชดใช้เงินได้อีก เช่น คดีเกี่ยวกับความรับผิดตามสัญญา หรือความรับผิดนอกเหนือสัญญา ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าตนได้รับความเสียหาย (droit Tese)

อย่างไรก็ดี ระบบกฎหมายฝรั่งเศสไม่ได้รับรองหลักเรื่อง “สิทธิการฟ้องคดีทั่วไป ผู้ฟ้องคดีต้องแสดงให้เห็นว่าตนได้รับผลกระทบจึงจะถือว่าสิทธิฟ้องคดีได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง จะต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับกฎหรือคำสั่งนั้น ๆ

นอกจากนี้ ส่วนได้เสียต้องมีอยู่ในขณะนั้น แต่การฟ้องคดีต้องฟ้องในขณะที่มีความเป็นไปได้ที่นิติกรรมทางปกครองนั้นจะใช้บังคับ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นส่วนได้เสียทางวัตถุหรือจิตใจ (เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรเจิด สิงคะเนติ, & และคณะ, 2549)⁶¹

ด้วยเหตุนี้ การฟ้องคดีปกครองในประเทศฝรั่งเศสจึงมีหลักการว่า “โจทก์จะต้องมีส่วนได้หรือประโยชน์เกี่ยวกับข้อพิพาทในเรื่องที่ตนนำมาฟ้องคดี โดยโจทก์จะต้องแสดงให้ศาลเห็นถึงส่วนได้หรือประโยชน์เกี่ยวข้อนั้น แต่ส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อจะมีมากน้อยเพียงใด ย่อมแล้วแต่ประเภทคดีที่ฟ้อง เช่น หากเป็นคดีที่โจทก์ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การพิจารณาว่าผู้ใดเป็นผู้มีส่วนได้หรือประโยชน์เกี่ยวข้อที่จะฟ้องคดีดังกล่าวได้ จะมีความสลับซับซ้อนมากกว่าคดีประเภทที่โจทก์ฟ้องขอให้ศาลรับรองสิทธิหรือแก้ไขเยียวยาการละเมิดสิทธิ และคดีประเภทนี้ไม่ได้มุ่งในการฟ้องตัวเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้กระทำหรือผู้ออกคำสั่ง แต่เป็นคดีที่มุ่งฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองหรือคำสั่งหรือการกระทำเพื่อปกป้องคุ้มครองหลักที่ว่ากรกระทำหรือคำสั่งต่างๆ ของฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย (la conformité au droit des actes de l' administration) หรือที่เรียกว่า “le principe de la légalité des actes administratifs”

หากพิจารณาในแง่ของตรรกะและในทางทฤษฎีแล้ว พลเมืองทุกคนจะมีส่วนได้ส่วนเสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อจะฟ้องคดีประเภทนี้เพื่อขอให้ศาลปกครองตรวจสอบและเพิกถอนคำสั่งหรือนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ โดยพลเมืองผู้เป็นโจทก์ฟ้องคดีนั้นจะทำหน้าที่

⁶¹ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ, รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 138-139,

เสมือนเป็น “ผู้พิทักษ์ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” ซึ่งเป็นแนวคิดอย่างกว้าง แต่ในทางกลับกันกฎหมายวิธีพิจารณาความโดยทั่วไปมีหลักกฎหมายพื้นฐานที่ใช้ร่วมกันในคดีทุกประเภทอยู่ประการหนึ่งว่า “ผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องในเรื่องใดย่อมไม่สามารถนำเรื่องนั้นมาฟ้องคดีต่อศาลได้”

ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างหลักการฟ้องคดีเพื่อป้องกันการกระทำหรือคำสั่งต่างๆ ของฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมายโดยประชาชนทุกคนสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ และหลักการห้ามมิให้ผู้ไม่มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องในเรื่องที่นำมาฟ้องไม่สามารถนำเรื่องนั้นมาฟ้องคดีต่อศาลได้ สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสจึงได้สร้างและพัฒนาแนวคำวินิจฉัยโดยใช้ทฤษฎีที่เรียกว่า “วงของส่วนได้เสียหรือประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง” (le cercle d' intérêt) ซึ่งมีแนวคิดและหลักเกณฑ์คือ ในคดีโดยทั่วไปโจทก์จะต้องมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นโดยตรงในฐานะที่เป็นปัจเจกชน แต่ในคดีประเภทฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งหรือนิติกรรมทางปกครอง ส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องของโจทก์อาจจะขยายวงกว้างขึ้น โดยอาจจะไม่ใช่ส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องของโจทก์ในฐานะปัจเจกเท่านั้น แต่อาจเป็นส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องของกลุ่มหรือคณะบุคคลที่โจทก์เป็นสมาชิกก็ได้ แต่ไม่ได้มีความหมายว่าจะขยายวงกว้างไปถึงขนาดที่ว่าเป็นส่วนได้เสีย หรือประโยชน์เกี่ยวข้องของชุมชนนั้นในระดับชาติ ซึ่งจะเท่ากับว่าโจทก์อาศัยส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องในฐานะที่เป็นพลเมืองของประเทศนั้นนำมาเรื่องที่กระทบส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องของตนในฐานะที่เป็นพลเมืองมาฟ้องคดีต่อศาลได้ (เสารงทอง, 2550)⁶²

3.1.4 การฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการที่จะถือว่าคำฟ้องใดเป็นคำฟ้องที่ศาลสามารถรับไว้พิจารณาได้นั้น นอกจากจะต้องมีลักษณะเป็นคดีปกครองตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ข้อพิจารณาที่สำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งคือผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว การที่จะพิจารณาถึงความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีมีหลักที่สำคัญ 2 ประการ คือ (เสารงทอง, 2550)⁶³

- 1) ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถตามที่กฎหมายกำหนด (la capacite (Tester en justice) และ
- 2) ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อง (l'interet a agir) กับนิติกรรมทางปกครองที่จะขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอน

⁶² อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 56, หน้า 90.

⁶³ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 56, หน้า 94.

3.1.4.1 การฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคล

ในทางทฤษฎีของฝรั่งเศส นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เป็นตัวการแห่งกฎหมายเป็นผลมาจากการยอมรับของกฎหมายว่าสามารถมีสิทธิและหน้าที่ได้ อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายจะรับรองกลุ่มบุคคล กองทรัสต์สิน หรือองค์กรใดๆ ให้มีฐานะเป็นบุคคลที่ทรงสิทธิและหน้าที่ได้นั้น นักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศสเห็นว่าจะต้องมีหลักเกณฑ์ ในการที่กฎหมายจะยอมรับให้เป็นนิติบุคคล กล่าวคือ (สิงคะเนติ, 2534)⁶⁴

1) องค์กรนั้นจะต้องเป็นที่รวม (un ensemble) โดยผู้ที่มารวมกันอาจเป็นบุคคลที่รวมกันเป็นสมาคมหรือบริษัท หรืออาจเป็นนิติบุคคลที่มารวมตัวกันเป็นนิติบุคคลใหม่ หรืออาจเป็นกลุ่มทรัสต์สินที่มารวมตัวกันเป็นมูลนิธิซึ่งการรวมตัวกันนั้นจะต้องมีผลประโยชน์ส่วนรวมที่สมควรได้รับการคุ้มครอง และผลประโยชน์

2) นอกจากองค์กรนั้นจะต้องเป็นที่รวมดังกล่าวแล้ว ยังต้องเป็นที่รวมที่มีการจัดระเบียบด้วย กล่าวคือ แม้ว่าจะมีกลุ่มบุคคลหรือกองทรัสต์สินมารวมเข้าด้วยกันแล้ว ก็หาได้ทำให้กลุ่มเหล่านั้นกลายเป็นนิติบุคคลเสมอไปไม่ หากแต่ยังต้องมีการจัดระเบียบต่างๆ ของกลุ่มด้วย คือ

2.1) การจัดระเบียบนั้นจะต้องมีมุ่งหมายบางประการของนิติบุคคล ซึ่งอาจเป็นความมุ่งหมายในทางการค้า เช่น ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรืออาจเป็นจุดมุ่งหมายในทางการเมือง เช่น พรรคการเมือง หรือจะเป็นจุดมุ่งหมายในทางการกีฬาก็ได้ และการรวมตัวกันก็เพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือมุ่งหมายที่ได้ตั้งไว้ การรวมตัวกันนี้จึงเป็นเรื่องเฉพาะด้านเป็นสิ่งสำคัญ อย่างไรก็ตาม เป้าหมายดังกล่าวนี้จะต้องเป็นเป้าหมายหรือประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมาย

2.2) การรวมตัวกันนั้นจะต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่ทั้งในแง่การกำหนดทิศทาง และดำเนินการด้านการบริหารงานภายในของนิติบุคคลนั่นเอง และการแสดงออกต่อบุคคลภายนอกองค์กรดังกล่าวก็คือบุคคลธรรมดาที่ทำหน้าที่แสดงเจตนาแทนนิติบุคคลนั้น ซึ่งเป็นวิธีการทางกฎหมาย (la precede juridique) เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ส่วนรวมของนิติบุคคล

⁶⁴ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 52 , หน้า 47-48.

2.3) นิติบุคคลย่อมมีปัจจัยในการดำเนินการนิติบุคคล จึงต้องมีทรัพย์สินตลอดจนสิทธิต่างๆ เป็นของตนเองแยกต่างหากจากบุคคลธรรมดาที่มารวมกัน และมีบุคลากรที่จะดำเนินงานของตนเองด้วย

ในประเทศฝรั่งเศสได้แบ่งนิติบุคคลออกเป็น 2 ประเภท คือ (แสงนกกุล)⁶⁵

1) นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ได้แก่ ห้างหุ้นส่วน บริษัท สมาคม หรือมูลนิธิที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและมีสภาพเป็นนิติบุคคล โดยมีการกระทำหรือหุ้นส่วนผู้มีอำนาจผู้ดำเนินการต่างๆ ในนามนิติบุคคลภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล

นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนดังกล่าว สามารถแบ่งออกตามวัตถุประสงค์ได้เป็น 2 ประเภท คือนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการค้าหาทำกำไร (les personne morale a but lucratif) ซึ่งได้แก่ ห้างหุ้นส่วนและบริษัท และนิติบุคคลที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการค้าหาทำกำไร (les personne morale a but non lucratif) ซึ่งได้แก่ สหภาพแรงงาน (les syndicats) สมาคม (les associations) และมูลนิธิ (les fondations)

2) นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของประเทศฝรั่งเศส (วรรณพาณิชย์, 2543)⁶⁶ เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจกรรมของรัฐเป็นหลัก เช่น หน่วยราชการ หน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่น ตลอดจนองค์กรอิสระอื่นๆ โดยมีบุคคลผู้มีอำนาจเป็นผู้ดำเนินการในนามนิติบุคคลนั้น เช่น บรรดาข้าราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (les collectivites locales) มีนายกเทศมนตรีหรือประธานสภาจังหวัด เป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการในนามราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน หรือองค์กรมหาชนอิสระ ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดไว้ ผู้อำนวยการ (Directeur) ขององค์กรเหล่านั้น เป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการต่างๆ ในนามองค์กร เป็นต้น

⁶⁵ ปิยบุตร แสงนกกุล, ส่วนได้เสียของ “สมาคม” ในการฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายฝรั่งเศส, หน้า 1-5,

⁶⁶R. CHAPUS, Droit du contentieux administratif, 7e 4 d , 1998, Montchrestien , p.171. อ้างใน บุญอนันต์ วรรณพาณิชย์, บันทึกเรื่องประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท, 3 กรกฎาคม 2543, หน้า 27.

ในการพิจารณาสีทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลแยกพิจารณาตามประเภทของนิติบุคคลข้างต้น ดังนี้

1) นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน

องค์กรเอกชนที่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและมีสถานะเป็นนิติบุคคลแล้วก็ย่อมสามารถที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองในสิ่งที่ตนต้องเสียหายจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองได้ โดยมีกรรมการหรือหุ้นส่วนผู้มีอำนาจเป็นผู้ดำเนินการฟ้องคดีในนามนิติบุคคลนั้น

แต่ถ้าเป็นกรณีการฟ้องคดีของนิติบุคคลเพื่อปกป้องคุ้มครองสิ่งที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ เช่น ประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกหรือประโยชน์สาธารณะที่มีใช้ความเดือดร้อนเสียหายโดยตรงต่อตัวนิติบุคคลนั้นเองก็ต้องไปพิจารณาถึงส่วนได้เสีย หรือประโยชน์เกี่ยวข้องของนิติบุคคลต่อกับความเสียหายที่ตนนำมาฟ้องว่าจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่เพียงใด

2) นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจกรรมของรัฐเป็นหลัก ดังนั้น หากนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนใดมีสถานะและสิทธิหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนก็สามารถเป็นคู่ความในการพิจารณาคดีปกครองได้โดยมีผู้มีอำนาจเป็นผู้ฟ้องคดีในนามนิติบุคคล เช่น บรรดาราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (les collectivite locale) ซึ่งมีนายกเทศมนตรีหรือประธานสภาจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการฟ้องคดีในนามราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน หรือ องค์กรมหาชนอิสระที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดให้ผู้อำนวยการ (Directeur) เป็นผู้มีอำนาจในการฟ้องคดีในนามองค์กร เป็นต้น (แสงศักดิ์, 2551)⁶⁷

3.1.4.2 การฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคล

ในประเทศฝรั่งเศสได้มีการบัญญัติหรือให้คำจำกัดความของคำว่าคณะบุคคลไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน แต่เมื่อได้พิจารณาถึงหลักทั่วไปในการยอมรับถึงการรวมกลุ่มกันของบุคคลหรือองค์กรในกฎหมายฝรั่งเศสแล้ว จะเห็นได้ว่าประเทศฝรั่งเศสเปิดกว้างในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและองค์กรในการที่จะมารวมกลุ่มกันเพื่อดำเนินกิจกรรมบางอย่างเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ได้แสดงเจตนาร่วมกันไว้ เช่น การรวมตัวกันเพื่อประโยชน์ในทางการประกอบ

⁶⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 14 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551), หน้า 88.

ธุรกิจการค้า การเมือง การกีฬา การสาธารณสุขประโยชน์ หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์ที่มีร่วมกัน โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการจัดตั้งเป็นนิติบุคคล เพื่อให้เป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายก็ได้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากหลักการดังกล่าวแล้ว อาจนิยามความหมายของคำว่า “คณะบุคคล” ได้ดังนี้คณะบุคคล หมายถึง การรวมกันของบุคคลหรือองค์กร เพื่อดำเนินกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดให้บรรลุ วัตถุประสงค์ตามที่ได้แสดงเจตนาไว้ร่วมกันในรูปแบบองค์กร โดยมีตัวแทนในการดำเนินกิจการในนามองค์กร”

ทั้งนี้ ในส่วนสิทธิฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคล เนื่องจากไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลนั้น จะไม่ได้รับการยอมรับให้เป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ต่างๆ ตามกฎหมาย แต่ทั้งนี้ คณะบุคคลดังกล่าวก็อาจได้รับการรับรองสิทธิบางประการจากกฎหมาย ดังเช่นที่เคยมีแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาฝรั่งเศสวางหลักไว้ว่า “กลุ่มบุคคลที่สามารถ แสดงออกร่วมกันเพื่อปกป้องผลประโยชน์ที่ขอบด้วยกฎหมายและเป็นผลประโยชน์ที่สมควรยอมรับเป็นกลุ่มบุคคลที่กฎหมายยอมรับและคุ้มครอง” (พลกุล, 2530)⁶⁸

นอกจากนี้คณะบุคคลดังกล่าวก็ยังได้รับการรับรองสิทธิในการฟ้องคดีปกครองในกรณีที่คณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคล (des groupements prives) ที่ได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจทางปกครองว่าสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยสภาแห่งรัฐได้เคยมีคำวินิจฉัยวางหลักในเรื่องนี้ไว้ ดังนี้

- สมาคมซึ่งยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพราะยังไม่มีมีการแจ้งต่อทางการ (association non declaree) สามารถที่จะฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งที่กระทบต่อประโยชน์ต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ที่ให้การคุ้มครองได้หรือมีสิทธิฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งที่อาจกระทบกระเทือนต่อสมาชิกของตนได้

- ชมรมผู้ต่อต้านการตีมีสุราแห่งชาติเป็นกลุ่มบุคคลอิสระที่มีส่วน ได้เสียในการฟ้องศาลเพิกถอนกฎกระทรวงที่สนับสนุนให้มีการกลั่นสุรากันในบ้านโดยอ้างเหตุได้รับความเสียหายและกระทบกระเทือนทางจิตใจ

⁶⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีแพ่ง ลงวันที่ 28 มกราคม 1954, อ้างใน โภคิน พลกุล.

“นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส,” วารสารกฎหมายปกครอง, เล่มที่ 6 ตอน 2 (2530), หน้า

ในกรณีที่สมาคมฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อคุ้มครองบุคคลผู้เป็นสมาชิกของสมาคม ย่อม หมายความว่าสมาคมไม่ได้ฟ้องเพื่อปกป้องส่วนได้เสียหรือประโยชน์ของสมาคมเอง แต่เป็นการฟ้องเพื่อบุคคลแต่ละบุคคลผู้เป็นสมาชิกของสมาคม ดังนั้น การพิจารณาส่วนได้เสียในการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี จึงต้องพิจารณาจากส่วนได้เสียของบุคคลนั้นๆ โดยแยกพิจารณาตามประเภทคดี ได้แก่ คดีเรียกค่าสินไหมทดแทน และคดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎ (แสงนกนกุล)⁶⁹

3.1.5 แนวคำวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองของศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในการควบคุมการใช้อำนาจการกระทำของฝ่ายปกครอง กรณีออกกฎ คำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหรือวางผังเมือง ตลอดจนการกระทำทางกายภาพตามกฎหมาย หรือคำสั่งดังกล่าว นั้น ศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส จะใช้อำนาจควบคุมในระดับที่ต่างกันเพื่อพิจารณาการกระทำในกรณีต่าง ๆ เพราะกฎหมายผังเมืองกำหนดเงื่อนไขหรือช่องทางในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองแตกต่างกัน ดังนี้

1) การควบคุมตามปกติ ศาลปกครองใช้การควบคุมในระดับปกติทั่วไป ในกรณีการกระทำของฝ่ายปกครองถูกบทบัญญัติกฎหมายวางเงื่อนไข และข้อจำกัดไว้อย่างชัดเจน ศาลปกครองจะพิจารณาว่าฝ่ายปกครองวินิจฉัยไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ โดยศาลปกครองควบคุมการบังคับใช้กฎหมายแก่ข้อเท็จจริง เช่น เมื่อฝ่ายปกครองอนุมัติหรือปฏิเสธใบอนุญาตก่อสร้าง

2) การควบคุมรายละเอียด เป็นการควบคุมที่ศาลปกครองพิจารณาการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองว่า สำคัญผิดอย่างร้ายแรงในการวินิจฉัยหรือไม่ เช่น การพิจารณาว่า การกำหนดให้มีผังเมืองท้องถิ่นโดยสำคัญผิดในการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือการพิจารณาออกใบอนุญาตประเภทต่าง ๆ

3) การควบคุมในภาพรวม เป็นการควบคุมว่าการกระทำทางปกครองตอบสนองวัตถุประสงค์ในเรื่องนั้นหรือไม่ เช่น การพิจารณาว่าการออกคำสั่งทางปกครองอยู่บนพื้นฐานประโยชน์สาธารณะหรือไม่ อันจะมีผลต่อการดำเนินโครงการ ด้านผังเมือง เช่น การวินิจฉัยให้กำหนดเขต ZAC เพื่อประโยชน์สาธารณะ ศาลปกครอง ใช้การควบคุมในลักษณะนี้กับการที่ฝ่ายปกครองวินิจฉัยตามข้อยกเว้นในกฎหมายผังเมือง เพราะการอนุญาตตามข้อยกเว้นจะมีขึ้น เมื่อประโยชน์

⁶⁹ ปิยบุตร แสงนกนกุล, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 65 , หน้า 9,

สาธารณชนที่กฎเกณฑ์ทางผังเมือง มุ่งคุ้มครองถูกกระทบนั้น ไม่ได้มากไปกว่าประโยชน์สาธารณะที่จะได้จากช้อยกเว้นนั้น

ศาลปกครองสูงสุดประเทศฝรั่งเศส ได้ใช้หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ ในคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครอง โดยมีข้อเท็จจริงในคดีว่า ใน ค.ศ. 1966 รัฐบาลฝรั่งเศสมีนโยบายจะลดความแออัดของเมือง Lille ที่เป็นเมืองมหาวิทยาลัยมีนักศึกษาจำนวนมากลง โดยการย้ายการเรียนการสอนระดับอุดมศึกษาไปอยู่นอกเมือง จึงได้จัดตั้งโครงการสร้างศูนย์การศึกษา ระดับอุดมศึกษาที่สามารถรับนักศึกษาได้มากกว่า 30,000 คน และสร้างเมืองใหม่จะมีประชากรอยู่อาศัย ได้ประมาณ 20,000-25,000 ครอบครัว ในบริเวณด้านตะวันออกของเมือง Lille ครอบคลุมพื้นที่ 500 เฮกเตอร์ ใช้งบประมาณ 1,000 ล้านฟรังก์ฝรั่งเศส การดำเนินการตามโครงการนี้ต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และรื้อถอนบ้านเรือนประชาชน 250 หลัง บางหลังเพิ่งจะสร้างเสร็จ เมื่อถูกประชาชนต่อต้านอย่างหนัก ฝ่ายปกครองทำการแก้ไขโครงการเสียใหม่ จำเป็นต้องรื้อถอนบ้านเรือนของประชาชนเพียง 88 ครอบครัวเท่านั้น แต่ได้ปฏิเสธข้อเสนอของสมาคมผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชนในบริเวณดังกล่าว ที่เสนอให้เปลี่ยนแนวถนนเสียใหม่อันจะทำให้สามารถสงวนบ้านเรือนของประชาชนไว้ได้อีก 80 ครอบครัว ในที่สุดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการเคหะได้ออกประกาศกำหนดให้โครงการดังกล่าวเป็นโครงการเพื่อสาธารณประโยชน์ เป็นขั้นตอนของกระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ สมาคมผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด ขอให้เพิกถอนประกาศของรัฐมนตรีฉบับนี้โดยอ้างว่าการรื้อถอนบ้านเรือนประชาชนเกือบร้อยครอบครัวทั้งที่สามารถหลีกเลี่ยงได้ โดยการเปลี่ยนแนวถนนที่อยู่ในโครงการเสียใหม่นั้นเป็นเหตุให้ต้นทุนการดำเนินการตามโครงการสูงเกินกว่าเหตุ และไม่อาจถือได้ว่า เป็นโครงการเพื่อสาธารณประโยชน์ ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาว่า ฝ่ายปกครองจะประกาศว่า โครงการใดเป็นโครงการเพื่อสาธารณประโยชน์ได้เมื่อปรากฏว่า ผลกระทบต่อกรรมสิทธิ์ของเอกชน ค่าใช้จ่ายและความเสียหายทางสังคมประการอื่น อันเนื่องจากการดำเนินการตามโครงการนั้น ไม่มากเกินขนาดเมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์อันโครงการนั้นจะให้เกิดขึ้นนอกจากนี้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่าโครงการสร้างศูนย์การศึกษาระดับอุดมศึกษา และสร้างเมืองใหม่ทางด้านตะวันตกของเมือง Lille ที่ได้แก้ไขนั้น ยังถือว่าเป็นโครงการเพื่อสาธารณประโยชน์อยู่ จึงพิพากษายกฟ้อง (วิศรุตพิชญ์, 2538)⁷⁰

⁷⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักพื้นฐานของกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 93-94.

การกระทำบางอย่างในบางลักษณะอาจจะตกอยู่ในกรอบอำนาจการพิจารณาของศาลแพ่ง เนื่องจากมีเหตุผลความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ กล่าวคือ ในตอนต้นของศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นยุคที่นักกฎหมายเริ่มที่จะมองเห็นว่ารระบบยุติธรรมทางปกครองของฝรั่งเศสยังไม่อาจให้หลักประกันสิทธิของประชาชนได้ดีเท่าที่ควรเทียบเท่ากับระบบความยุติธรรมทางแพ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนและสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล จึงเกิดแนวคำพิพากษาที่สร้างเป็นหลักการเฉพาะเรื่องขึ้นมาอันมีผลเป็นการลดทอนหรือผ่อนผันหลักการแบ่งแยกกรอบอำนาจของศาลยุติธรรมกับศาลปกครองศาลคดีที่ขัดกันของฝรั่งเศสมีคำวินิจฉัยวางไว้ในคดีหนึ่งว่า “การคุ้มครองเสรีภาพส่วนบุคคลและการคุ้มครองผู้มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตกอยู่ในกรอบอำนาจการพิจารณาของศาลแพ่ง”. หลักการดังกล่าวถูกยืนยันโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสที่วินิจฉัยไว้ว่า เสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนและสิทธิในการครอบครองทรัพย์สินส่วนบุคคลเป็นเรื่องที่สงวนไว้ให้อยู่ในกรอบอำนาจพิจารณาของศาลแพ่ง คำว่า “เรื่องที่สงวนไว้” อาจเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งหรืออาจเป็นกรณีที่เข้าลักษณะ” การกระทำโดยไม่มีอำนาจอันก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อเสรีภาพหรือสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล “ (Théorie de la voie de fait) (ไซว์พันธุ์, 2551)⁷¹

อำนาจของศาลแพ่งในการพิจารณาคดีที่ฝ่ายปกครอง “กระทำโดยไม่มีอำนาจอันก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อเสรีภาพหรือสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล” ทฤษฎีการกระทำโดยไม่มีอำนาจอันก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อเสรีภาพในทรัพย์สินส่วนบุคคล (Théorie de la voie de fait) เป็นทฤษฎีที่เกิดจากแนวคำพิพากษาและเป็นหลักที่นำมาใช้อ้างอิงบ่อยครั้งจนถึงปัจจุบันนี้ เพราะการใช้เอกสิทธิ์ทางการปกครองมักไปกระทบสิทธิของประชาชนอยู่เสมอเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีผลกระทบต่อ “เสรีภาพหรือสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล” กรณีเช่นนี้ตามธรรมดาประชาชนสามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอเพิกถอนมติหรือคำสั่งหรือขอให้ได้รับค่าทดแทนหากมีความเสียหายใดๆ เกิดขึ้นได้ แต่ทว่าการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อสิทธิทั้งสองประการข้างต้น ซึ่งมีผลเสียหายอย่างร้ายแรงจะถูกพิจารณาว่าเป็นการกระทำที่ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจในการดำเนินการเรื่องนั้นๆ อยู่เลยกล่าวคือมิใช่เป็นเพียงความไม่ชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติงานตามหน้าที่จะถือเป็นการกระทำที่ไม่มีกฎหมายใดรองรับ ฝ่ายปกครองไม่อาจอ้างหลักการแบ่งแยกการกระทำในทางปกครองกับการกระทำในทางแพ่ง เพราะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อเสรีภาพ

⁷¹ ปียะศาสตร์ ไซว์พันธุ์, “แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองฝรั่งเศสเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดเรื่อง เขตอำนาจศาล”, รวมนบทความทางวิชาการ เล่ม 2: กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติ, (2551): 1-10.

หรือสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล มีผลกระทบทำให้การกระทำนั้นขาดคุณลักษณะทางปกครองเป็นการกระทำที่ “กลายสภาพ”(dénaturation de l'opération) จากการกระทำทางปกครองไปเป็นการกระทำในฐานะเอกชนทั่วไป ด้วยเหตุนี้ศาลยุติธรรมในฐานะผู้ปกป้องคุ้มครองเสรีภาพและสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดครอบอำนาจอัจฉริยะจึงมีอำนาจพิจารณาคดีในลักษณะนี้ (ไขว้พันธุ, 2551)⁷²

องค์ประกอบของ “ทฤษฎีการกระทำโดยไม่มีอำนาจอันก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อเสรีภาพหรือสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล” ต้องมีการบังคับหรือมีการปฏิบัติทางกายภาพ (une opération matérielle) ถ้าเพียงแต่มีมติหรือคำสั่งชี้ขาดเท่านั้น ยังไม่อาจนำทฤษฎีการกระทำโดยไม่มีอำนาจอันก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงมาใช้ได้แต่จะต้องเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติหรือต้องปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งให้เป็นไปตามคำสั่งการ

การปฏิบัติที่กระทบต่อเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน (les atteintes à la liberté individuelle) หรือเป็นการปฏิบัติที่กระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล (les atteintes à la propriété privée) ไม่ว่าจะเป็นสั่งห้ามทรัพย์สิน หรือสั่งห้ามทรัพย์สิน หลักการในข้อนี้ได้รับการยืนยันโดยคำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ

การปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างร้ายแรง แม้การกระทำหนึ่งหนึ่งจะมีผลกระทบต่อเสรีภาพหรือสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล แต่เป็นความผิดพลาดบกพร่องเพียงเล็กน้อย กรณีเช่นนี้ก็จะไม่นำทฤษฎีการกระทำโดยไม่มีอำนาจอันก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อเสรีภาพหรือสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคลมาใช้ ส่วนระดับของความเสียหายร้ายแรงแค่ไหนถึงจะเรียกว่าร้ายแรงนั้นจะต้องพิจารณาจากแนวคำพิพากษาเป็นรายกรณีไป

การกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างร้ายแรงอาจปรากฏอยู่ในเนื้อหาของคำสั่งหรือคำสั่งอย่างแข็งข้อ หรือเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจากการใช้กำลังบังคับให้เป็นไปตามคำสั่ง

สำหรับกรณีที่เนื้อหาของคำสั่งหรือคำสั่งบังคับเป็นการมิชอบด้วยกฎหมายอย่างร้ายแรงนั้น พิจารณาได้จากเนื้อหาของคำสั่งหรือคำสั่งนั้นมีใช้เรื่องที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายปกครองที่จะสั่งการได้ในหน้าที่ทางปกครองตามปกติ และ ไม่มีกฎหมายรองรับให้สามารถสั่งการเช่นนั้นได้ (manifestement insusceptible de se rattacher à l'application d'un texte législatif ou réglementaire)

⁷² เพิ่งอ้าง, หน้า 2.

ส่วนกรณีที่เป็นการใช้กำลังบังคับให้เป็นไปตามคำสั่ง ฝ่ายปกครองจะใช้กำลังบังคับได้อย่างจำกัดภายใต้เงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างแข็งขันเท่านั้น และแม้ว่าตัวคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่ถ้าหากมีการใช้กำลังบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งโดยมิชอบและก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงก็จะต้องนำทฤษฎีการกระทำโดยไม่มีอำนาจ อันก่อให้เกิดผลเสียอย่างร้ายแรงต่อเสรีภาพและสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคลมาใช้ด้วยเช่นกัน การใช้กำลังบังคับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจพิจารณาได้จากความไม่ได้สัดส่วนกันระหว่างมาตรการที่บังคับใช้กับวัตถุประสงค์ของการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่ง เจ็ด. หรือใช้กำลังบังคับโดยไม่ปรากฏเหตุเร่งด่วนแต่อย่างใด

ผลทางกฎหมายของการใช้“ทฤษฎีการกระทำโดยไม่มีอำนาจอันก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อเสรีภาพหรือสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล” การกลายสภาพของปฏิบัติการ (dénaturation de l’opération) มีผลทำให้ฝ่ายปกครองกระทำการในฐานะเอกชนธรรมดาและมีผลทางกฎหมายดังนี้ (ไชว์พันธ์, 2551)⁷³

- 1) ศาลแพ่งมิชอบเขตอำนาจในการพิจารณาคดีและให้การเยียวยาความเสียหาย
- 2) ไม่เพียงแต่มีอำนาจในการพิจารณากำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้เสียหายเท่านั้นแต่ยังมีอำนาจสั่งการอย่างอื่นที่จำเป็นเช่นกันสำหรับการกระทำอันเป็นเหตุแห่งความเสียหายสั่งให้ขับไล่สั่งให้ทำกลับคืนสู่สภาพเดิมหรือให้ทำลายลง ฯลฯ
- 3) ต้องนำหลักวิธีพิจารณาทางแพ่งมาใช้บังคับทั้งหมดทั้งปวง กล่าวคือผู้ที่ได้รับความเสียหายเดือดร้อนสามารถเลือกฟ้องหน่วยงานทางปกครองได้โดยตรง หรือจะฟ้องเจ้าหน้าที่ในฐานะผู้กระทำแทนหน่วยงานก็ได้ ตามหลักกฎหมายแพ่งอันแตกต่างจากการยื่นฟ้องคดีปกครองที่ต้องแยกแยะว่าเป็นความรับผิดชอบส่วนตัวของเจ้าหน้าที่หรือเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงาน

อย่างไรก็ตาม ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสหากมีเหตุแห่งการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเหตุการบิดเบือนการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรของรัฐ หรือเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองกระทำการโดยผิดวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การออกไปอนุญาตก่อสร้างให้เป็นพิเศษแก่ญาติของตน เป็นต้น การตรวจสอบในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของเนื้อหาในคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ก็เป็นไปเฉพาะเรื่องตามที่กฎหมายเฉพาะนั้นๆได้กำหนดเอาไว้ เช่น ในกรณีการวางผังเมือง เป็นกรณีที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งซึ่งศาลปกครองมีหน้าที่เข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการออกคำสั่งอนุมัติหรืออนุญาตในการดำเนินการก่อสร้างหรือการเวนคืนที่ดินของ

⁷³ อ่างแล้ว, หน้า 4.

ฝ่ายปกครองว่าถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่ และมีการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือบิดเบือนหรือไม่

นอกจากนี้ในกรณีคดีเกี่ยวกับผังเมือง ในเรื่องการอนุมัติและอนุญาตให้มีการก่อสร้างไม่ว่าจะเป็นสิ่งก่อสร้างทางราชการ โรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น นอกจากนี้มาตรการดังกล่าวยังใช้กับคดีที่เกี่ยวกับเหมืองแร่หิน หรือ การอนุมัติสร้างโรงงานกำจัดขยะ รวมไปถึงการอนุมัติให้มีการจัดตั้งเขตอุตสาหกรรม เป็นต้น

ในคดีสมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อม URDEN ฟ้องขอเพิกถอนใบอนุญาตสร้างอาคารที่พักอาศัยที่ออกให้โดยเทศบาลเมือง Luxeuil-les-Bains สมาคมมีที่ตั้งอยู่ที่ Luxeuil-les-Bains แต่วัตถุประสงค์ของสมาคม คือ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ธรรมชาติ ชีวิต และคุณภาพชีวิตในเขต Franche-Comte ซึ่งรวมถึงประเด็นปัญหาทั้งหลายอันเกี่ยวกับการผังเมืองและอาคารในเขต Franche-Comte ซึ่งเป็นภาค (Region) ในคดีนี้ ตุลาการผู้แถลงคดี Dandelot เห็นว่า เมื่อสมาคมมีวัตถุประสงค์ในเขตพื้นที่ระดับภาคซึ่งครอบคลุม 4 จังหวัด จึงไม่อาจยอมรับได้ว่าสมาคม URDEN มีส่วนได้เสียในการฟ้องขอเพิกถอนใบอนุญาตสร้างอาคารที่พักอาศัยในเทศบาลเมือง Luxeuil-les-Bains มิเช่นนั้นก็จะเท่ากับว่าสมาคมจะได้รับเอกสิทธิ์ในการฟ้องคดีจนเกือบกลายเป็นการยอมรับหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนไป โดยไปจดทะเบียนวัตถุประสงค์ครอบคลุมพื้นที่ในอาณาบริเวณกว้างขวาง และในท้ายที่สุดองค์คณะศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ก็ได้อัดสินทำนองเดียวกันกับความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดี (แสงนกนกุล)⁷⁴

ในคดีบริษัทเอกชนต้องการก่อสร้างศูนย์การค้าขนาดใหญ่ในเมืองหนึ่ง บริษัทต้องได้รับการอนุญาต ในเรื่องผังเมืองพาณิชย์เสียก่อน (autorisation d'urbanisme commercial) จากนั้นจึงต้องขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร (permis de construire) ต่อไป ถ้าหากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่าง บริษัทนั้นก็ไม่สามารถก่อสร้างศูนย์การค้าได้ตามแนวคำพิพากษาบรรทัดฐานของศาลปกครองต้องปรากฏในเบื้องต้นก่อนว่ามีความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างประโยชน์ที่ผู้ร้องหยิบยกขึ้นอ้างกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นฐานที่มาของการออกใบอนุญาต หรือไม่ออกใบอนุญาต กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารมีวัตถุประสงค์ในการจัดการเมือง การรักษา คุณภาพและความสวยงามของการก่อสร้างอาคารสถานที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เรื่องการแข่งขันทางการค้าอย่างเป็นธรรม ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีต้องการฟ้องขอเพิกถอนใบอนุญาตการก่อสร้าง (permis de construire) ศูนย์การค้า โดยอ้างว่าประโยชน์

⁷⁴ CE 26 juillet 1985, URDEN, AJDA, 1985, p. 741, อ้างถึงในปิยบุตร แสงกนกกุล, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 65, หน้า 11.

หรือส่วนได้เสียของตนที่ถูกกระทบอันเนื่องมาจากการออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างศูนย์การค้านั้นเป็นประโยชน์หรือส่วนได้เสียในเรื่องการค้า (เช่น เมื่อศูนย์การค้าขนาดใหญ่เปิดให้บริการ ร้านค้าขนาดเล็กหรือวิสาหกิจขนาดย่อมจะมีรายได้ลดลงอย่างมาก เพราะผู้คนยอมหันไปเลือกจับจ่ายซื้อของจากศูนย์การค้าขนาดใหญ่แทนด้วยสาเหตุที่ว่าครบวงจรกว่าและราคาสินค้าถูกกว่า เป็นต้น) เช่นนี้ ศาลจะถือว่าประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายซึ่งเป็นฐานที่มาของการออกใบอนุญาต ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีส่วนได้เสียเพียงพอในการฟ้องคดีขอเพิกถอนใบอนุญาต การก่อสร้างศูนย์การค้า อย่างไรก็ตามผู้ฟ้องคดีอาจหยิบยกผลประโยชน์ทางการค้าเช่นว่า เพื่อใช้อ้างว่าตนมีส่วนได้เสียในการฟ้องเพิกถอนใบอนุญาตผังเมืองพาณิชย์ (autorisation d'urbanisme commercial) ได้ เพราะกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองพาณิชย์มีวัตถุประสงค์รักษาการแข่งขันทางการค้าที่เป็นธรรมระหว่างศูนย์การค้าขนาดใหญ่กับร้านค้าขนาดเล็กหรือร้านโชห่วย (แสงกนกกุล)⁷⁵

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าสาธารณรัฐฝรั่งเศสถือว่าคดีผังเมืองเป็นคดีสิ่งแวดล้อมประเภทหนึ่งที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองส่งให้คดีผังเมืองในฝรั่งเศสจำเป็นต้องมีระบบการเรียก “ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน” มาช่วยในการประเมินหลักฐานและข้อเท็จจริงด้วย รวมทั้งในกรณีของการประเมินค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นทางด้านสิ่งแวดล้อมหรือการแก้ไขเยียวยา และส่งผลให้เกิด “หลักในการแบ่งแยกคดีของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง” ว่าข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจะตกอยู่ในอำนาจศาลใดที่พิจารณาวินิจฉัย ในการเลือกฟ้องร้องของผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมนั้นได้ โดยกำหนดให้คดีสิ่งแวดล้อมอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม โดยผู้เสียหายหรือผู้ฟ้อง จำต้องพิจารณาจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะและคำนึงถึงเขตอำนาจในการรับพิจารณาคดีของแต่ละศาลเป็นสำคัญ

3.2 คดีปกครองที่เกี่ยวกับการผังเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในส่วนนี้จะเป็นการนำเสนอเนื้อหาในส่วนของคดีที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง ซึ่งในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ถือเป็นคดีปกครองอีกประเภทหนึ่งเช่นเดียวกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส และในฐานะที่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นประเทศต้นแบบอีกประเทศหนึ่งที่มีระบบกฎหมายปกครองและระบบศาลปกครองที่เข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพ ซึ่งประเทศไทยได้ยึดถือเป็นแบบอย่างในการตรากฎหมายปกครอง และกฎหมายจัดตั้งศาลปกครอง จึงสมควรที่จะศึกษาความเป็นมาของคดีปกครอง

⁷⁵ CE 11 mai 1987, Association des commerçants et artisans du quartier des Maisons-neuves, DA. 1987, Commentaire N°339 CE 13 mai 1996, Ville Limoges et SCI Intermarche de VAurence. Rec. p. 1071, อ้างถึงในปิยบุตร แสงกนกกุล, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 65, หน้า 12.

ที่เกี่ยวกับการผังเมือง เขตอำนาจของศาลปกครองเกี่ยวกับคดีการผังเมือง ผู้มีสิทธิฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการผังเมืองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และแนวคำวินิจฉัยในคดีปกครองที่เกี่ยวกับการผังเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

3.2.1 ภาพรวมของกฎหมายผังเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

กฎหมายผังเมืองระดับสหพันธ์ (Raumordnungsgesetz – ROG) ซึ่งมีผลใช้บังคับในปี 1998 ทั้งนี้ โครงสร้างการบริหารประกอบด้วยรัฐบาลกลาง มลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะที่แน่นอนสำหรับระบบการวางผังเมืองในประเทศเยอรมนี การการวางผังเมืองมีลักษณะของกระจายอำนาจในระหว่างโครงสร้างสามระดับซึ่งก่อให้เกิดระบบที่มีการวางแผนที่ต้องต้องเป็นไปตามจุดมุ่งหมายของการวางผังเมือง กล่าวคือสอดคล้องกับสภาพสังคมโครงสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจนิเวศวิทยาและวัฒนธรรมที่สมดุลภายในอาณาเขตของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีโดยรวมและภูมิภาค การส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและนวัตกรรมจะต้องได้รับการส่งเสริมศักยภาพการพัฒนาจะต้องมีความปลอดภัยและทรัพยากรจะต้องรักษาไว้อย่างยั่งยืน งานเหล่านี้จะต้องดำเนินการทั้งในเขตเมืองและในชนบททั้งในภูมิภาคที่มีความเจริญน้อยกว่าและเขตที่เจริญรุ่งเรืองกว่า ความท้าทายด้านประชากรเศรษฐกิจสังคมและความท้าทายอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างจะต้องนำมาพิจารณารวมถึงการลดและเพิ่มจำนวนประชากรและโอกาสในการจ้างงาน กลยุทธ์การพัฒนาในระดับภูมิภาคและการพยากรณ์ความต้องการของการวางแผนเชิงพื้นที่ในระดับรัฐบาลกลางและระดับการวางแผนย่อยจะรวมอยู่ด้วย ต้องพยายามอย่างเต็มที่เพื่อชดเชยความไม่สมดุลเชิงพื้นที่และโครงสร้างระหว่างภูมิภาค ขอบเขตของทางเลือกสำหรับการใช้ที่ดินจะต้องคงอยู่ในระยะยาว ("กฎหมายผังเมืองระดับสหพันธ์")⁷⁶

ทั้งนี้ การวางผังเมืองของรัฐบาลสหพันธ์นั้นจะจำกัดอยู่ที่การพัฒนาหลักการชี้แนะและหลักการของการวางผังเมืองซึ่งเป็นพื้นฐานทางกฎหมายสำหรับการวางแผนเชิงพื้นที่ของรัฐและข้อกำหนดขั้นสูงสำหรับการวางแผนภาค การวางผังเมืองของรัฐให้รูปแบบที่เป็นรูปธรรมในระดับรัฐตามหลักการของการวางผังเมืองในขณะที่ในระดับท้องถิ่นการวางแผนขั้นสุดท้ายเป้าหมายการวางแผนขั้นสุดท้ายได้รับการพัฒนาให้สอดคล้องกับข้อกำหนดการวางแผนเชิงพื้นที่ทั้งในระดับรัฐบาลกลางและรัฐซึ่งเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานท้องถิ่นในการควบคุมการใช้ที่ดินสำหรับอาคารและวัตถุประสงค์อื่น ๆ ในระดับการวางแผนในระดับต่ำที่สุด

⁷⁶ กฎหมายผังเมืองระดับสหพันธ์ มาตรา 2 (1)



รูปภาพที่ 1 แสดงการวางแผนระดับล่าง การวางแผนเซกเตอร์และมาตรการสาธารณะ

ตามกฎหมายผังเมืองระดับสหพันธ์ การวางแผนผังเมืองเป็นภารกิจของรัฐบาลกลางคือ การมุ่งเน้นการวางแผนภาคและการลงทุนภาครัฐจากมุมมองของนโยบายโครงสร้างระดับภูมิภาคและระดับชาติ โดยการกำหนดแนวทางที่สำคัญและหลักการชี้แนะซึ่งให้แบบจำลองที่ครอบคลุมและเหนือกว่าสำหรับในระดับขึ้นจากระดับรัฐ ไปยังระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่นโยมีการปรับปรุงจากหน่วยงานภาครัฐและการตอบสนองจากผู้มีส่วนได้เสีย ตามรูปที่ 1 ดังจะเห็นได้ว่าการวางแผนระดับล่าง การวางแผนเซกเตอร์และมาตรการสาธารณะ (Pahl-Weber)⁷⁷ ที่มีผลต่อการพัฒนาเชิงพื้นที่ เป้าหมายของการกำกับดูแลโครงสร้างเชิงพื้นที่ของดินแดนแห่งชาติคือการสร้างสภาพความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกันในทุกส่วนของประเทศ

นโยบายโครงสร้างของรัฐมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาเชิงพื้นที่ในประเทศเยอรมนีและการเสริมสร้างมาตรการโครงสร้างพื้นฐาน กฎหมายผังเมืองระดับสหพันธ์ กำหนดให้รัฐต้องมีส่วนร่วมในการวางแผนผังเมืองของรัฐโดยรัฐบาลสหพันธ์ทำหน้าที่นำหลักการและแนวทางการวางแผนเชิงพื้นที่ที่กำหนดไว้ในรูปแบบที่ปรับให้เข้ากับสภาพในรัฐที่กำหนด

ทั้งนี้ การวางแผนในระดับสหพันธ์ตามที่กำหนดโดยกฎหมายผังเมืองระดับสหพันธ์ เป็นกระบวนการสองขั้นตอน ประกอบด้วยการวางแผนเชิงพื้นที่ของรัฐเน้นที่การพัฒนาเชิงพื้นที่ในรัฐ โดยรวมในขณะที่การวางแผนระดับภูมิภาคเกี่ยวข้องกับการแบ่งย่อยของรัฐ หน่วยงานวางแผนที่มีความสามารถจัดทำแผนโครงสร้างเชิงพื้นที่ของรัฐและภูมิภาคกำหนดหลักการของการวางแผนเชิง

⁷⁷ Elke Pahl-Weber, *The Planning System in the Federal Republic of Germany*, p. 24.

พื้นที่ที่จะนำมาพิจารณาในการวางแผนและมาตรการที่สำคัญเชิงพื้นที่ทั้งหมดและวัตถุประสงค์การวางแผนเชิงพื้นที่ที่ต้องปฏิบัติตาม

หน่วยงานการวางผังเมืองของรัฐต้องมั่นใจว่าเป้าหมายและหลักการของการวางผังเมืองแห่งชาติและการวางผังเมืองของรัฐนั้นจะได้รับการเคารพและนำมาพิจารณาในการวางแผนของรัฐบาลท้องถิ่น ในระบบของการวางแผนแบบบนลงล่าง / ล่างผสมกันพวกเขายอมรับคำแนะนำจากหน่วยงานท้องถิ่นและจะต้องประสานงานเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่นกับเป้าหมายการวางแผนขั้นสูง จุดมุ่งหมายคือเพื่อให้แน่ใจว่าการวางแผนการใช้ที่ดินในเขตเมืองไม่ทำให้การพัฒนาของการวางแผนเชิงพื้นที่ของรัฐเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา แต่เป็นการสนับสนุนพวกเขาตั้งนั้นหลีกเลี่ยงข้อผิดพลาดในการลงทุน

วัตถุประสงค์ขอบเขตและหน้าที่ของระบบการวางผังเมืองเป็นงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ซึ่งสามารถแบ่งย่อยออกเป็นการวางแผนที่ครอบคลุม (หรือโดยรวม) และการวางแผนภาคการวางผังเมืองแบบเบ็ดเสร็จครอบคลุมที่อยู่ระดับท้องถิ่น (การวางแผนเชิงพื้นที่) และระดับท้องถิ่น (การวางแผนการใช้ที่ดินในเขตเมือง) การวางแผนเชิงพื้นที่ของรัฐบาลกลางไม่มีเครื่องมือในการจัดการและพัฒนาอาณาเขตของประเทศทั้งหมดยกเว้นเขตเศรษฐกิจพิเศษของเยอรมัน (EEC) สำหรับอาณาเขตนี้กระทรวงคมนาคมแห่งสหพันธ์รัฐอาคารและชุมชนเมืองมีความสามารถในการสร้างแผนโครงสร้างเชิงพื้นที่

การวางผังเมืองของรัฐนั้นจะจำกัดอยู่ที่การวางแผนและมาตรการที่สำคัญเชิงพื้นที่ทั่วไป ในทางตรงกันข้ามการวางแผนทั้งภาคและการวางแผนการใช้ที่ดินในเขตเมืองกับการใช้งานเฉพาะและพื้นที่ การวางแผนรายสาขาจัดการการอนุญาตของโครงการพิเศษ (เช่นทางรถไฟ) ตามมาตรา 1 (1) แห่งประมวลกฎหมายสิ่งก่อสร้างงานการวางแผนการใช้ที่ดินในเมืองท้องถิ่นคือการเตรียมและควบคุมการใช้ที่ดินสำหรับอาคารหรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่น เฉพาะในขั้นตอนการอนุญาตที่ตามมาภายใต้กฎการสร้างของรัฐเว้นแต่จะมีการยกเว้นและมีเงื่อนไขเพิ่มเติมสำหรับการอนุมัติที่ได้รับ การอนุมัติ (เช่นการควบคุมการเข้า, การอนุรักษ์อนุสรณ์สถานทางประวัติศาสตร์, การอนุรักษ์ธรรมชาติ) เป็นสิ่งที่อนุญาต ทั้งนี้ระบบที่มีความแตกต่างอย่างมากของการวางแผนเชิงพื้นที่ที่ครอบคลุมและการวางแผนรายสาขาและการกระจายความสามารถที่เกี่ยวข้องทำให้มั่นใจได้ว่าการประสานงานการวางแผนในทุกระดับ

3.2.2 คติปกครองเกี่ยวกับผังเมือง

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี คติเกี่ยวกับการผังเมืองนั้นมีลักษณะเป็นคติพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเอกชน ซึ่งใช้อำนาจรัฐในการตรากฎ ระเบียบ คำสั่ง หรือการ



2935635083

CD :Thesis 5886028034 thesis / rev: 02082562 15:56:10 / seq: 21

กระทำอื่นใดภายใต้กฎ ระเบียบ คำสั่ง เช่น การประกาศกำหนดเขตผังเมือง คำสั่งให้ประชาชนย้ายออกจากพื้นที่ผังเมืองและการจ่ายค่าชดเชยโดยรัฐ รวมถึงการกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ คัดค้านหรือให้ข้อเสนอแนะในการกำหนดเขตผังเมือง ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ของรัฐทั้งสิ้นซึ่งในระบบกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นกำหนดให้คดีที่คู่พิพาทอย่างน้อย ฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นย่อมเป็นคดีพิพาทที่เรียกว่าคดีปกครองอันอยู่ใน อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐ (Pahl-Weber)⁷⁸ หรือศาลปกครองแห่ง สหพันธ์แล้วแต่กรณี ทั้งนี้เมื่อคดีผังเมืองเป็นสาขาย่อยของคดีปกครอง จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะกล่าวถึง บทบัญญัติอันเป็นรากฐานสำคัญของคดีปกครองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งจะช่วยให้สามารถ ทำความเข้าใจถึงหลักการพื้นฐาน และวิธีการใช้และตีความกฎหมาย ตลอดจนกระบวนการในการ ดำเนินการเพื่อเรียกร้องและเยียวยาสิทธิอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการ เกี่ยวกับการผังเมืองได้

ลักษณะข้อพิพาทที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง ประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความปกครองในชั้นศาล (Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. Januar 1960) มาตรา 40 บัญญัติว่าข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองเป็นข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชน ที่ไม่ใช่ข้อพิพาทตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายของสหพันธ์รัฐไม่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่าอยู่ใน เขตอำนาจของศาลอื่น (ภาศิริรัตน์, 2538)⁷⁹

เขตอำนาจศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ระบบกฎหมายวิธีพิจารณา คดีปกครองของเยอรมันได้สร้างประเภทของคำฟ้องต่างๆขึ้นมาหลายประเภทขึ้นเพื่อให้การคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนและการแก้ไขเยียวยาความเสียหายของปัจเจกชนจากการกระทำของ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การแบ่งแยกประเภทของคำฟ้องในทาง กฎหมายเยอรมันจะเป็นการแบ่งแยกตามเหตุแห่งการฟ้องคดีประกอบกับวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดี เช่น ขอให้ขจัดคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระ ขอให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งที่ให้ ประโยชน์ ขอให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการหรืองดเว้นกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งหรือ ขอให้ศาลปกครองพิพากษาแสดงความเสียหายของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย เป็นต้น ซึ่ง โดยทั่วไปแล้ว หลักในระบบกฎหมายวิธีพิจารณาคดีทางปกครองของเยอรมันมีคำฟ้องอยู่ด้วยกัน 5

⁷⁸ Ibid.,p.37.

⁷⁹ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, “ข้อพิจารณาเปรียบเทียบองค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง” วารสารนิติศาสตร์ 25,4 (2538):

ประเภท (วงศ์เสรี, 2540)⁸⁰ ได้แก่ คำฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (anfechtungsklage) คำฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง (verpflichtungsklage) คำฟ้องขอให้กระทำการ (leistungsklage) คำฟ้องขอให้ยืนยันสิทธิหรือยืนยันการดำรงอยู่หรือไม่ของนิติสัมพันธ์กรณีทั่วไป (feststellungsklage หรือ allgemeine feststellungsklage) และ คำฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ (antrag auf normenkontroll)

3.2.3 ขั้นตอนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการผังเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ตามหลักกฎหมายของประเทศเยอรมันแล้ว ในคดีผังเมืองนั้นก่อนฟ้องคดีผู้ถูกละเมิดสิทธิจะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพื่อให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย (Rechtmäßigkeit) และความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย (Zweckmäßigkeit) ของคำสั่งทางปกครองนั้น โดยต้องยื่นอุทธรณ์ภายในหนึ่งเดือนนับแต่ได้รับคำสั่งทางปกครอง โดยในคำสั่งทางปกครองจะต้องแจ้งสิทธิในการโต้แย้งหรือสิทธิในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้ด้วย (Bekanntgabebelehrung) แต่หากคำสั่งทางปกครองนั้นมีได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์ไว้ ในกรณีนี้ผู้รับคำสั่งทางปกครองสามารถอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้ภายในเวลาหนึ่งปีนับจากวันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง (วงศ์เสรี, 2540)⁸¹

อย่างไรก็ตาม กฎหมายกำหนดข้อยกเว้นให้สามารถดำเนินคดีขึ้นสู่ศาลปกครองโดยไม่ต้องมีการอุทธรณ์ได้ในสามกรณี ได้แก่ กรณีแรกเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้ไม่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง กรณีที่สองเมื่อคำสั่งทางปกครองออกโดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสหพันธ์หรือมลรัฐ และกรณีที่สามเมื่อผลของการวินิจฉัยอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Widerspruchsbescheid) กระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลที่สามเป็นครั้งแรก บุคคลที่สามไม่ต้องมาอุทธรณ์คำสั่งของฝ่ายปกครองเจ้าหน้าที่อีกครั้งเพราะจะเป็นการซ้ำซ้อน ประกอบกับได้เคยมีการอุทธรณ์และพิจารณาไปเรียบร้อยแล้ว อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองดังกล่าวเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง ดังนั้นหากผู้ถูกละเมิดสิทธิฟ้องคดีโดยไม่ได้อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองศาลปกครองจะยกฟ้องโดยไม่ก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยในเนื้อหาของคดี

⁸⁰ เพ็ญศรี วงศ์เสรี, “หลักที่สำคัญในกระบวนการวิธีพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมัน,” เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง *Administrative Court and Administrative Court Procedure*, (วันที่ 20-24 สิงหาคม 2540, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2540), หน้า 22.

⁸¹ เพ็ญศรี วงศ์เสรี, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 80, หน้า 24.

สำหรับขั้นตอนคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมันนั้น บทบัญญัติมาตรา 68 (1) วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ.1960 ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้ว่า ในการที่ประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครองจะเสนอคำฟ้องประเภท Anfechtungsklage หรือคำสั่งประเภท Verpflichtungsklage ต่อศาลปกครองได้นั้น ประชาชนดังกล่าวจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองก่อน หากเป็นการอุทธรณ์โต้แย้งการกระทำปกครองที่มีลักษณะทางข้อเท็จจริง (Realakte) หรือโต้แย้งคำสั่งหรือคำวินิจฉัยที่มีลักษณะเป็นการทั่วไปไม่ได้มีความเฉพาะเจาะจงอันมีลักษณะของบทบัญญัติทางกฎหมาย (Rechtsnorm) หรือโต้แย้งคำสั่งหรือคำวินิจฉัยที่ไม่มีผลทางกฎหมายไปสู่ภายนอก เช่น ระเบียบ คำสั่ง หรือข้อบังคับภายในของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง กรณีเหล่านี้ไม่อาจนำมาใช้ในการโต้แย้งเพื่ออุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้ (สิงคนติ, 2547)⁸²

ในกรณีของการฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครองก็เช่นเดียวกัน บทบัญญัติมาตรา 68 วรรคสอง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 กำหนดให้ต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน แต่ในกรณีที่ได้ยื่นคำขอให้ออกคำสั่งทางปกครองแล้วมีการปฏิเสธไม่ออกคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้นก็ทำได้โดยการยื่นอุทธรณ์ภายในหนึ่งเดือนเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ตามมาตรา 70 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องตั้งศาลเฉพาะเรื่องผังเมืองขึ้นเป็นพิเศษ เพราะเห็นว่าเป็นคดีสิ่งแวดล้อมซึ่งส่วนใหญ่เป็นคดีปกครอง และศาลปกครองสามารถทำหน้าที่ได้ดีอยู่แล้ว

3.2.4 ผู้มีสิทธิฟ้องคดีผังเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในการฟ้องคดีปกครองรวมทั้งคดีผังเมือง ผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องมีส่วนได้เสียในคดีที่ฟ้อง กล่าวคือ

3.2.4.1 การเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง

เงื่อนไขความจำเป็นที่จะต้องได้รับความคุ้มครองสิทธิเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาคดีซึ่งมีการฟ้องเพื่อมุ่งคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชน เช่น การฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง โดยทั่วไป

⁸² บรรเจิด สิงคนติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 91.

แล้วถือว่าผู้ฟ้องคดีมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความคุ้มครองสิทธิ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง และประสงค์จะให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เป็นต้น

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองจะต้องเป็นบุคคลที่สิทธิของตนถูกระทบกระทบหรืออาจถูกระทบกระทบเนื่องโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองเท่านั้น แม้ว่า จะปรากฏชัดแจ้งตั้งแต่แรกว่าการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชัดหรือไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่หากบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นไม่มีเจตนารมณ์ที่จะ คุ้มครองสิทธิหรืออื่ หนึ่ง “ประโยชน์โดยชอบธรรม” ของผู้ฟ้องคดีด้วยแล้ว ศาลปกครอง ก็ไม่อาจรับคำฟ้องนั้นไว้ พิจารณาพิพากษาได้ เช่น เจ้าของอาคารหรือที่ดินไม่อาจฟ้องขอให้ ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือ คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ออกให้แก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงโดยฝ้ ามินบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ว่าด้วยการควบคุมอาคารที่ จำกัดความสูงของอาคารได้ แต่มีสิทธิฟ้อง ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน ใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ออกให้แก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงโดยฝ้ ามิน บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่กำหนด ระยะห่างระหว่างตัวอาคารที่จะ ก่อสร้างกับแนวเขตที่ดินได้ ทั้งนี้ เพราะบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่า ด้วยการควบคุมอาคารที่จำกัด

ความสูงของอาคารนั้นมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองทัศนียภาพของเมืองเท่านั้นหา ได้มีเจตนารมณ์ ที่จะคุ้มครองประโยชน์อันชอบธรรมของเจ้าของอาคารหรือที่ดินข้างเคียงที่จะมีการ ก่อสร้างอาคาร ด้วยไม่ แต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่กำหนดระยะห่าง ระหว่างตัวอาคาร ที่จะก่อสร้างกับแนวเขตที่ดินมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองประโยชน์โดยชอบธรรม ของเจ้าของอาคาร หรือที่ดินข้างเคียง ที่จะมีการก่อสร้างอาคารอยู่ด้วย

3.2.4.2 การเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ

สิทธิการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายเยอรมันจะถือเกณฑ์ที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องถูก ละเมิดสิทธิโดยตรง ซึ่งถือว่าเป็นหลักผู้เสียหายโดยตรง หรือผู้เสียหายในความหมายอย่างแคบ เพราะ จะพิจารณาจำกัดเฉพาะเรื่อง “สิทธิ” ซึ่งหมายถึงต้องเป็นสิทธิตามที่กฎหมายหรือประโยชน์ ตามที่ กฎหมายมุ่งจะคุ้มครองเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การจะถือว่าสิทธิถูกระทบกระทบเนื่องนั้น ไม่จำเป็นต้องถึง ขนาดว่าต้องเป็นผู้ที่รับคำสั่งทางปกครองโดยตรง เช่น เพื่อนบ้านของผู้ได้รับ ใบอนุญาตก่อสร้าง อาคารถือเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีได้

โดยสรุปแล้ว ผู้มีอำนาจฟ้องคดีปกครองนั้น ต้องเป็นผู้เสียหายโดยตรง หรือ ผู้เสียหายในความหมายอย่างแคบซึ่งเป็นการจำกัดมิให้ประชาชนโดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งมีได้ถูก กระทบกระเทือนสิทธิ แต่เห็นถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องการให้มีการแก้ไขเยียวยาให้เสนอ คำฟ้องต่อศาลปกครองได้ ตัวอย่างเช่น นาย ก. เดินทางผ่านไปเห็นว่าอาคารหลังหนึ่งก่อสร้างโดยผิด กฎหมาย จึงต้องการให้รื้อถอนอาคารดังกล่าวไม่อาจกระทำได้ เพราะนาย ก. มิได้เป็นผู้ที่สิทธิของตน ถูกกระทบกระเทือนแต่อย่างใด (วงศ์เสรี, 2540)⁸³

3.2.5 การฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคล

ตามกฎหมายวิธีพิจารณาของศาลปกครอง (Verwaltungsgenchtordnung 1960 - VwGO) ของประเทศเยอรมนี ได้บัญญัติเรื่องอำนาจฟ้องคดีปกครองไว้ในมาตรา 42 VwGO ไว้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

“มาตรา 42 คำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) และ คำฟ้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage)

(1)การขอให้ยกเลิกคำสั่งทางปกครองและการขอให้วินิจฉัยให้ออกคำสั่งทางปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ปฏิเสธหรือละเว้นที่จะออกคำสั่งดังกล่าวอาจกระทำได้ โดยการเสนอฟ้องต่อศาล

(2)ถ้ากฎหมายไม่ได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น การฟ้องอาจกระทำได้หากผู้ฟ้องถูกละเมิดสิทธิโดยคำสั่งทางปกครองหรือโดยการปฏิเสธหรือโดยการ ละเว้นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้อง”

ความมุ่งหมายของมาตรา 42 VwGO มีความมุ่งหมาย เพื่อที่จะจำกัดอำนาจฟ้องมิให้ตกแก่บุคคลทั่วไป หรือที่เรียกว่า "Popularklage" ดังนั้น การฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง กิติ หรือการฟ้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองกิติ บุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งมิได้ถูกระทบสิทธิของตนเองจึงไม่อาจกระทำการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 42 VwGO ดังกล่าวได้จึงเป็นการบัญญัติอำนาจฟ้องคดี ปกครองของปัจเจกบุคคล ในอันที่จะโต้แย้งการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็นการละเมิดสิทธิของตนเท่านั้น

⁸³ เพ็ญศรี วงศ์เสรี, “หลักที่สำคัญในกระบวนการวินิจฉัยความในศาลปกครองเยอรมัน,” เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง Administrative Court and Administrative Court Proceedce, วันที่ 20-24 สิงหาคม 2540 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 14.

นิติบุคคลตามกฎหมายเยอรมันถือเป็นผู้ทรงสิทธิต่างๆ ตามกฎหมายอยู่แล้ว โดยเฉพาะสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น หากนิติบุคคลได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองแล้ว นิติบุคคลก็ชอบที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ทันที แต่ถ้าเป็นการฟ้องคดีของนิติบุคคลที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกหรือประโยชน์สาธารณะที่มีใช้ความเสียหายโดยตรงของนิติบุคคลนั้น แต่นิติบุคคลสามารถฟ้องคดีปกครองในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกขององค์กรได้ แต่จะฟ้องแทนสมาชิกคนใดคนหนึ่งไม่ได้

ส่วนการฟ้องเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะนั้น กฎหมายเยอรมันในขณะนี้ยังไม่ยอมรับให้นิติบุคคลฟ้องได้ เว้นแต่กรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นพิเศษ เช่น สมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมฟ้องโต้แย้งต่อมติเกี่ยวกับการกำหนดแผนงานดำเนินโครงการที่ไม่ได้ดำเนินการไปตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 29 วรรคหนึ่งของกฎหมายเยอรมันว่าด้วยการคุ้มครองธรรมชาติ

3.2.6 การฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคล

คณะบุคคลตามความหมายของเยอรมันนั้น หมายถึง การรวมกันของบุคคลธรรมดาหรือของนิติบุคคล โดยคณะบุคคลนั้นจะต้อง ดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งร่วมกัน และอย่างน้อยที่สุดจะต้องมีการ จัดองค์กร และประการสุดท้ายจะต้องมีตัวแทนขององค์กร เพื่อเป็นหลักประกันคุ้มครอง สิทธิสำหรับสมาชิกขององค์กร ดังนั้น การรวมตัวกันของบุคคลจำนวนมากบนท้องถนน จึงมิใช่ “คณะบุคคล” หรือบุคคลจำนวนมากที่มาาร่วมกันเพื่อทำการประท้วงในเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็มิใช่ “คณะบุคคล” ในความหมายดังกล่าว

สิทธิฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคลในประเทศเยอรมันได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิของคณะบุคคล โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองเอาไว้ในกฎหมายต่างๆ ดังนี้

1) สิทธิของคณะบุคคลตามรัฐธรรมนูญ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่ามาตรา 19 วรรคสาม ได้บัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพนั้นนำมาใช้กับนิติบุคคลภายในประเทศด้วยเท่าที่สิทธิขั้นพื้นฐานนั้นๆ สามารถนำมาใช้กับนิติบุคคลได้ในการตีความมาตรา 19 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญเยอรมันได้ตีความเพื่อให้องค์กรที่เป็น

คณะบุคคลหรือองค์กรที่ไม่มีฐานะ เป็นนิติบุคคลได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 19 วรรคสามด้วย (สิ่ง
คะเนติ, 2543b)⁸⁴

2) สิทธิของคณะบุคคลตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง
(Verwaltungsverfahrensgesetz - VwVfG) (สิ่งคะเนติ)⁸⁵

ตามมาตรา 11 ของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เยอรมันได้บัญญัติว่า
“บุคคลที่อาจเข้าเป็นคู่กรณีได้ มีดังนี้

- (1) บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล
- (2) คณะบุคคลเท่าที่คณะบุคคลนั้นจะเป็นผู้มีสิทธิและ
- (3) เจ้าหน้าที่เท่าที่กฎหมายของมลรัฐกำหนด”

เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติข้างต้นแล้วจะเห็นว่า “คณะบุคคล” ใน ความหมาย
ของมาตรา 11 (2) หมายถึง คณะบุคคลที่ไม่มีความสามารถทางกฎหมาย หากคณะบุคคลนั้นมีความ
สามารถทางกฎหมาย คณะบุคคลนั้นย่อมอยู่ในความหมาย ของมาตรา 11 (1) คือบุคคล
ธรรมดาหรือนิติบุคคล ดังนั้น “คณะบุคคล” ตามมาตรา 11 (2) จึงหมายถึง คณะบุคคลที่ไม่มีความ
สามารถทางกฎหมาย แต่คณะบุคคลนั้นเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายได้ กรณีจึงมีปัญหว่า คณะ
บุคคลนั้นจะ เป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายสารบัญญัติว่าได้บัญญัติให้
คณะบุคคลมีสิทธิในเรื่องนั้นๆ หรือไม่

ทั้งนี้ ขอบเขตของ “คณะบุคคล” ที่ไม่มีความสามารถทางกฎหมาย แต่กฎหมาย
ลายลักษณ์อักษรหรือกฎหมายจารีตประเพณียอมรับความสามารถให้คณะบุคคลนั้นสามารถฟ้องร้อง
หรือถูกฟ้องร้องได้ เช่น die offene Handels- gesellschaft ตาม ประมวลกฎหมายพาณิชย์
เยอรมัน (HGB) มาตรา 105 และ มาตรา 124 Kommanditgesellschaft ตามมาตรา 161 และ
มาตรา 124 (HGB) หรือ Reedereien ตามมาตรา 493 วรรคสาม (HGB) รวมทั้งพรรคการเมือง
ตามมาตรา 13 ของกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง (ParteienG)

⁸⁴ บรรเจิด สิ่งคะเนติ, หลักการพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่
(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), หน้า 67.

⁸⁵ บรรเจิด สิ่งคะเนติ, “บันทึกเรื่อง การฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองและการฟ้องเพื่อให้ฝ่ายปกครอง
ออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเยอรมัน,” หน้า 19-22.

ในกรณีของกฎหมายจารีตประเพณีที่ยอมรับสิทธิของ คณะบุคคล ได้แก่ กรณีของสหภาพแรงงาน (Gewerkschafter) (สิงคเนติ, 2543a)⁸⁶

เมื่อมีกรณีที่เกิดข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว คณะบุคคลย่อมใช้สิทธิในนามของคณะบุคคลฟ้องโต้แย้งการกระทำที่โต้แย้งสิทธิของคณะบุคคลได้ ตัวอย่างของคณะบุคคลที่อาจใช้สิทธิฟ้องโต้แย้งได้ เช่น

- ห้างหุ้นส่วนตามประมวลกฎหมายแพ่ง (BGB) อาจฟ้อง โต้แย้งสำหรับข้อพิพาทที่ไม่อนุญาตให้ห้างหุ้นส่วนประกอบการอย่างใดอย่างหนึ่ง ตาม มาตรา 35 GewO ได้
- มหาวิทยาลัยที่มีได้มีการจัดตั้งให้เป็นองค์กรที่มีความสามารถ ทางกฎหมาย ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับชมรมนักศึกษา
- คณะต่างๆ ในมหาวิทยาลัย ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับระเบียบว่า ด้วยการศึกษาระดับปริญญาเอก
- ชมรมนักศึกษา (มิใช่องค์กรนักศึกษา) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับคำสั่งของมหาวิทยาลัย เป็นต้น (สิงคเนติ, 2543a)⁸⁷

3.3 สรุปแนวคำวินิจฉัยในคดีผังเมืองของศาลปกครองในต่างประเทศ

จากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดีผังเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ผู้เขียนได้นำเสนอมาข้างต้นนั้น สามารถสรุปบทบัญญัติของกฎหมายของทั้งสองประเทศ ได้ดังตารางต่อไปนี้

ประเทศ	ลักษณะคดี	เขตอำนาจศาล	ผู้มีสิทธิฟ้องคดี	แนวคำวินิจฉัยของศาล
สาธารณรัฐฝรั่งเศส	คดีผังเมือง เป็นคดีปกครองประเภทหนึ่ง มีกฎหมายเฉพาะคือประมวล	คดีผังเมืองอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง	ฟ้องคดีจะต้องมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอในเรื่องที่ตนนำมาฟ้องคดี	ศาลปกครองสูงสุด ประเทศฝรั่งเศส ใช้หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบในคดีปกครองเพื่อเพิก

⁸⁶ บรรเจิด สิงคเนติ, “บันทึกเรื่อง อำนาจฟ้องคดีปกครองของหน่วยงานของรัฐ ตามหลัก กฎหมายเยอรมัน,” 19 มิถุนายน 2543, หน้า 3,

⁸⁷ เพิ่งอ้าง, หน้า 4.

ประเทศ	ลักษณะคดี	เขตอำนาจศาล	ผู้มีสิทธิฟ้องคดี	แนวคำวินิจฉัยของศาล
	กฎหมายผังเมืองซึ่งกำหนดให้มีการจัดทำผังเมืองระดับชาติ และระดับท้องถิ่น			ถอนกฎ หรือคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับการผังเมือง แต่ศาลแพ่งมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าเสียหาย
สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	คดีเกี่ยวกับการผังเมืองและการโยธาถือเป็นคดีสิ่งแวดล้อม	คดีเกี่ยวกับการผังเมือง ซึ่งถือเป็นคดีสิ่งแวดล้อม อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง	บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิของตนจากการใช้อำนาจทางปกครองจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง	ในคดีผังเมืองที่เป็นการออกกฎโดยรัฐมนตรีหรือคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กระทบ กระเทือนสิทธิบุคคลที่สามเป็นครั้งแรก สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรง โดยไม่ต้องอุทธรณ์ ซึ่งสามารถเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบได้รวดเร็ว และทันต่อสถานการณ์

ตารางที่ 1 สรุปบทบัญญัติกฎหมาย

จากตารางดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น คดีเกี่ยวกับการผังเมืองนั้น ถือเป็นคดีปกครอง เนื่องจากมีประมวลกฎหมายผังเมืองกำหนดการดำเนินงานเกี่ยวกับการผังเมืองไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งคดีเกี่ยวกับการผังเมืองดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง อย่างไรก็ตามสิทธิในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการผังเมืองในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอในเรื่องที่ตนนำมาฟ้องคดี กล่าวคือ จะต้องได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินการออกกฎ คำสั่ง หรือปฏิบัติการทางปกครองเกี่ยวกับการผังเมือง หรือได้รับผลกระทบโดยอ้อม จากการดำเนินการออกกฎ คำสั่ง หรือปฏิบัติการทางปกครองเกี่ยวกับการผังเมือง และศาลปกครองสูงสุดแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้ยึดถือหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

ในคดีปกครองเพื่อเพิกถอนกฎ หรือคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับการผังเมือง กล่าวคือ การดำเนินการผังเมืองถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อเอกชนบางส่วนอยู่บ้าง แต่เพื่อให้การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวสามารถตอบสนองความต้องการและประโยชน์ของมหาชนได้อย่างสูงสุด จึงมีความจำเป็นในบางกรณีที่มีการดำเนินการต้องไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชนบางราย แต่เมื่อได้มีการชั่งน้ำหนักระหว่างผลเสียที่เอกชนจะได้รับเปรียบเทียบกับประโยชน์ของมหาชนแล้ว หากการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวจะก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าผลเสียที่เอกชนต้องเสียไป ศาลจะยินยอมให้มีการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ โดยรัฐมีหน้าที่เยียวยาความเสียหายหรือชดเชยสิ่งที่เอกชนต้องสูญเสียไปจากการจัดทำบริการสาธารณะ โดยหากเอกชนรายใดที่ได้รับผลกระทบไม่พอใจในการเยียวยาที่รัฐจัดให้ ก็มีสิทธิเสนอคดีต่อศาลแพ่งให้เป็นผู้พิจารณาและกำหนดจำนวนค่าเสียหายก็ได้

ในส่วนของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น คดีที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง ถือเป็นคดีที่ถือว่าหน่วยงานของรัฐใช้อำนาจทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นการทั่วไป ซึ่งเกี่ยวข้องกับบริบททางกายภาพในทางสิ่งแวดล้อม จึงถือเป็นคดีสิ่งแวดล้อม และคดีสิ่งแวดล้อมดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ทั้งนี้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิของตนจากการใช้อำนาจทางปกครองของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ศาลปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ยึดหลักการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับการผังเมือง เช่นเดียวกับการพิจารณาคดีปกครองทั่วไป กล่าวคือ จะต้องมีการเยียวยาภายในโดยการอุทธรณ์การออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดภายในฝ่ายปกครอง ก่อนมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อย่างไรก็ตามในคดีผังเมืองที่เป็นการออกกฎโดยรัฐมนตรี หรือคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทบกระเทือนสิทธิบุคคลที่สามเป็นครั้งแรก สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรง โดยไม่ต้องอุทธรณ์ ซึ่งสามารถเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบได้รวดเร็ว และทันต่อสถานการณ์

จากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองประเภทคดีผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่กล่าวมาข้างต้นในบทที่ 3 ผู้เขียนจะได้นำข้อมูล องค์ความรู้ไปเปรียบเทียบกับบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองของไทย ในบทที่ 4 เพื่อชี้ให้เห็นสภาพปัญหาโดยการวิเคราะห์ สังเคราะห์ ในบทที่ 5 และให้ข้อสรุป ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาต่อไป

บทที่ 4

คติปกครองที่เกี่ยวกับการผังเมืองในประเทศไทย

ในบทที่ 4 นี้จะเป็นนำเสนอความเป็นมาของคติปกครองที่เกี่ยวกับการผังเมืองในประเทศไทย เขตอำนาจศาลไทยที่เกี่ยวกับคติผังเมือง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิในการผังเมืองในประเทศไทย แนวคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดและศาลปกครองสูงสุดในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับคติการผังเมืองที่มีลักษณะเป็นการรอนสิทธิของผู้ผังเมือง และสรุปแนวคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมและศาลปกครองที่เกี่ยวกับการผังเมืองในประเทศไทยอันมีลักษณะเป็นการรอนสิทธิผู้ผังเมือง ปกครอง ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

4.1 ความเป็นมาของคติปกครองที่เกี่ยวกับการผังเมืองในประเทศไทย

ในส่วนนี้จะนำเสนอความเป็นมาของคติปกครองที่เกี่ยวกับการผังเมืองในประเทศไทยซึ่งประกอบไปด้วยความเป็นมาของคติที่เกี่ยวกับการผังเมืองในประเทศไทยก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศ และความเป็นมาของคติปกครองที่เกี่ยวกับการผังเมืองในประเทศไทยภายหลังมีการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

4.1.1 ความเป็นมาของคติที่เกี่ยวกับการผังเมืองในประเทศไทยก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ได้มีพระบรมราชโองการ “ประกาศจัดตั้งเคาน์ซิลแลพระราชบัญญัติ” เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2417 และจากนั้นพระองค์จึงได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตรา “พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต คือที่ปรึกษาาราชการแผ่นดิน” ขึ้นเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2417 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้จัดตั้งคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินในลักษณะเดียวกันกับสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d’Etat) ของกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรปซึ่งใช้ระบบประมวลกฎหมาย เช่น ประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก อิตาลี กรีซ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2537)⁸⁸ ฯลฯ เป็นต้น

⁸⁸ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 120 ปี เคาน์ซิลออฟสเตต (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2537), หน้า 7-9.

เมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 แล้ว รัฐบาลในขณะนั้นโดยคำริของ ฯพณฯ นายปรีดี พนมยงค์ มีความประสงค์ที่จะให้มีการจัดตั้งองค์กรศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย เพื่อทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน โดยให้มีลักษณะเดียวกับสภาแห่งรัฐ (Conseil d Etat) ของประเทศฝรั่งเศส แต่สภาวะของประเทศไทยในขณะนั้นต่างชาติยังมีอิทธิพลเกี่ยวกับกิจการทางศาลเพราะมีสัญญาทางพระราชไมตรีวางอำนาจศาลอยู่ ถ้าเรียกว่าศาลปกครองแล้วอาจเปิดช่องให้ต่างชาติมีหนทางให้เกี่ยวข้องได้ด้วยเหตุผลดังกล่าวรัฐบาลในขณะนั้นจึงได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 จัดตั้ง “คณะกรรมการกฤษฎีกา” ขึ้น โดยให้อิโณงานของกรมร่างกฎหมายกระทรวงยุติธรรมในขณะ นั้นซึ่งทำหน้าที่ทางด้านร่างกฎหมายอยู่แล้วไปเป็นงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2537)⁸⁹

และเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เพื่อปรับปรุงการจัดองค์กรของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 โดยนำเอา “คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์” ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 มารวมไว้กับคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เพื่อแทนที่ “กรรมการกฤษฎีกา” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 นอกจากนี้ยังได้ให้อำนาจประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาออกระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ในรูปของ “ระเบียบของคณะกรรมการการวินิจฉัยร้องทุกข์” ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ เป็นต้น ซึ่งกำหนดวิธีพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ในระยะเริ่มต้นโดยใช้ “ระบบไต่สวน” และได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น ในปัญหาข้อกฎหมายไว้ในมาตรา 7 (2) (ค) (“พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522,“)⁹⁰

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21,

⁹⁰ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 7 คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กรรมการร่างกฎหมาย

(ก) จัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

(ข) รับผิดชอบให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

(ค) เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย

การดำเนินกิจการต่างๆของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทุกด้านนั้น จำเป็นต้องอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ ซึ่งการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าว จำเป็นต้องมีการควบคุมตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจโดยถูกต้อง ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่ใช้ดุลพินิจนอกเหนือขอบเขตของกฎหมายหรือไม่ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2538)⁹¹ หรือแม้กระทั่งกฎหมายนั้นเองมีข้อบกพร่องทำให้เกิดปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดิน และไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงหรือไม่ ดังนั้น ปัญหาเหล่านี้จำเป็นต้องมีการควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ทั้งแนวทางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและเจตนารมณ์ของกฎหมายซึ่งในการดำเนินการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะมีวิธีพิจารณาคดีที่ให้โอกาสคู่กรณีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงรวมทั้งมีการถ่วงดุลการใช้อำนาจวินิจฉัยคดี ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย และเป็นการสร้างระบบ กฎหมายและระเบียบปฏิบัติราชการให้เป็นไปโดยเหมาะสมอันเป็นการวางรากฐานของ หลักกฎหมายปกครองในประเทศไทยต่อไป (แสงศักดิ์, 2542)⁹²

เมื่อยังไม่มี การจัดตั้งศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 48 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่างๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ ให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับ

(2) กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

(ก) วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

(ข) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อสั่งการเกี่ยวกับราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 27

(ค) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นในปัญหาข้อกฎหมายตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีการะบุให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้

(ง) รายงานผลการสั่งการของนายกรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัตินี้ พร้อมทั้งเสนอวิธีการที่นายกรัฐมนตรีควรสั่งการต่อไปในกรณีที่มีการปฏิบัติงานยังไม่เป็นผล

(จ) เสนอแนะคณะกรรมการรัฐมนตรี เพื่อมีมติกำหนดระเบียบปฏิบัติราชการตามมาตรา 51 (ฉ) เสนอความเห็นและข้อสังเกตตาม (1) (ค) (ข) ปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการร่างกฎหมายตามมาตรา 40 (ช) ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น

⁹¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือการปฏิบัติงานร้องทุกข์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2538), หน้า 5.

⁹² ชาญชัย แสงศักดิ์, สารานุกรมเกี่ยวกับกฤษฎีกา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า

แจ้งคำสั่งนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการดังกล่าวเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท สิทธิการอุทธรณ์และกำหนดเวลาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา” จึงทำให้ข้อพิพาทเกี่ยวกับผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่คู่กรณีประสงค์จะได้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการอุทธรณ์สามารถยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ ("พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562," 2562b)⁹³

การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะต้องร่วมกันวินิจฉัยเป็นองค์คณะในนามของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยมีวิธีพิจารณาคดีในลักษณะเช่นเดียวกับวิธีพิจารณาคดีของศาล กล่าวคือ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะทำหน้าที่ในการไต่สวนหาข้อเท็จจริงในคดี โดยการตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่คู่กรณีนำมาขึ้นและซักถามทั้งผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานของรัฐ เพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงให้ครบถ้วน และจะเป็นผู้วินิจฉัยคดีที่มีการร้องทุกข์นั้น โดยมีเหตุผลด้านหลักกฎหมายปกครอง รวมทั้งการเสนอแนะแนวทางการวางกลไกการปฏิบัติราชการต่อไป ซึ่งอาจมีทั้งการเสนอให้แก้ไขกฎหมายหรือกำหนดระเบียบปฏิบัติราชการให้เกิดประสิทธิภาพต่อไปด้วย ทั้งนี้ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และระเบียบของคณะกรรมการ

⁹³ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 70 ผู้มีสิทธิอุทธรณ์อาจอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับคำสั่ง หรือหนังสือแจ้งความ ในกรณีต่อไปนี้

- (1) การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ที่ดินตาม มาตรา 27 วรรคสอง
- (2) การปฏิเสธหรือสั่งการเกี่ยวกับโครงการที่จะจัดสรรที่ดิน หรือที่จะก่อสร้างอาคารตามมาตรา 35
- (3) การสั่งให้หรือ ย้าย หรือตัดแปลงอาคารตามมาตรา 55
- (4) การคิดค่าใช้จ่ายในการซื้อหรือย้ายอาคารตามมาตรา 52 วรรคสอง หรือมาตรา 54
- (5) การกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทนตามมาตรา 59
- (6) การกั้นเงินค่าตอบแทนไว้ตามมาตรา 59
- (7) การกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทนตามมาตรา 62
- (8) การจัดให้ทำหรือวางท่อน้ำ ทางระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายคลึง กันตามมาตรา 68 วรรคหนึ่ง และการกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทนในการใช้ที่ดินตามมาตรา 64 วรรคสอง

อุทธรณ์กรณี (4) และ (5) ให้ยื่นต่อคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วน ท้องถิ่น ในกรณี (1) (2) (3) (5) (2) และ (4) ให้ยื่นต่อคณะกรรมการอุทธรณ์

เมื่อคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการอุทธรณ์แล้วแต่กรณี ได้มีคำวินิจฉัยแล้ว หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้อุทธรณ์ย่อมมีสิทธิ ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือน นับแต่วันที่ได้ทราบคำวินิจฉัยนั้น ในกรณีที่ยังมีได้มีการตั้งศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มิให้นำความในวรรคนี้มาใช้บังคับ

วินิจฉัยร้องทุกข์ฯ ได้กำหนดขั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ไว้เป็น 5 ขั้นตอน (โพธิ์คง, 2539)⁹⁴ ดังต่อไปนี้

1) ขั้นตอนการพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณาขั้นตอนนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะดำเนินการตรวจสอบในเบื้องต้นว่า เรื่องร้องทุกข์นั้นมีลักษณะที่จะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ และจะเสนอความเห็นต่อเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อพิจารณาสั่งรับเรื่องร้องทุกข์นั้นไว้พิจารณา

2) ขั้นตอนการสอบสวนและสรุปสำนวนขั้นตอนนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะดำเนินการสอบสวนเรื่องร้องทุกข์ที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีคำสั่งรับไว้พิจารณาโดยจะรวบรวมและตรวจสอบเอกสารหลักฐานและข้อเท็จจริงที่ได้มาจากผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบ แล้วจัดทำบันทึกสรุปสำนวนเสนอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณา

3) ขั้นตอนการตรวจสอบสำนวนและแสวงหาข้อเท็จจริง เพิ่มเติมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ขั้นตอนนี้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะตรวจสอบสำนวนที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ ถ้าเห็นสมควรแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็จะเชิญผู้ร้องทุกข์และผู้แทนหน่วยงานที่รับผิดชอบมาชี้แจงเพิ่มเติม หรือจะมอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับไปแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมมาเสนอคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อีกครั้งก็ได้ เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการวินิจฉัยแล้วก็จะมอบให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเสนอคำแถลงการณ์ (คำแถลงสรุปคดีหรือความเห็นชี้ขาดเบื้องต้น) ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก่อนจะลงมติวินิจฉัย

4) ขั้นตอนการวินิจฉัยพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะเสนอคำแถลงการณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก่อนการลงมติวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องร้องทุกข์นั้น จากนั้นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะลงมติวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องร้องทุกข์ตามที่เห็นสมควร และมอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำร่างคำวินิจฉัยเสนอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตรวจพิจารณาและดำเนินการต่อไป

⁹⁴ คมสัน โพธิ์คง, อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาท (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 57.

5) ขั้นตอนการการสั่งการโดยนายกรัฐมนตรี เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีคำวินิจฉัยแล้ว ถ้าเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่มีข้อสังเกตที่จะขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขณะนั้นพิจารณาทบทวนเสียก่อน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะเสนอเรื่องพร้อมทั้งความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามความเห็นสมควรต่อไป

ตามมาตรา 18 แห่ง พระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 6522 วรรคแรก บัญญัติว่า “บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์...” เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว เห็นว่า คำว่า “บุคคล” ในที่นี้ย่อมหมายถึง “บุคคลธรรมดา” และ “นิติบุคคล” ดังนั้น ชมรมต่าง ๆ ที่มีใช้บุคคลจึงไม่มีสิทธิร้องทุกข์ผ่าน เช่น ชมรมธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ (เรื่องร้องทุกข์ที่ 42 /2530)

ผู้ร้องทุกข์จะต้องมีส่วนได้เสียโดยตรงจากการกระทำทางปกครอง ถ้าไม่มีส่วนได้เสียโดยตรงก็ร้องทุกข์ไม่ได้ เช่น ผู้คัดค้านการทุจริตต่อสินค้าของเลขาธิการสมาคมกีฬาแห่งประเทศไทยซึ่งผู้คัดค้านเคยร้องเรียนจนถูกกักด่านแกลังให้ออกจากกรรมการบริหารกลางไม่มีสิทธิร้องทุกข์ในเรื่องการในเรืองการทุจริตซื้อสินค้าจากไม่ได้รับความเสียหายโดยตรงจากการซื้อหรือไม่ซื้อสินค้า (คำวินิจฉัยที่ 60 /2542) หรือในกรณีผู้ร้องทุกข์เพียงอ้างว่าเป็นผู้เสียหายไม่ถือว่ามีส่วนได้เสียจากการที่ทางราชการนำเงินภาษีไปใช้โดยมิชอบ(มติที่ประชุมใหญ่การวางระเบียบปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ครั้งที่ 9/23 และ 474 – 20/2534)

ส่วนในกรณีร้องทุกข์เพื่อประโยชน์สาธารณะ แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วางหลักว่าการร้องทุกข์เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ ผู้ร้องทุกข์ต้องมีส่วนได้เสียในเหตุที่นำมาร้องทุกข์ ถ้าไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะดังกล่าวก็ไม่มีสิทธิร้องทุกข์ เช่น ผู้ร้องทุกข์อ้างว่าเจ้าพนักงานนำที่ดินซึ่งผู้ร้องทุกข์ปลูกสร้างที่อยู่อาศัยไปออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ โดยที่ผู้ร้องทุกข์มิใช่ผู้มีสิทธิครอบครองหรือเป็นเจ้าของที่ดิน (คำวินิจฉัยที่ 43/2542)

ในส่วนของกรณีผู้ร้องทุกข์ที่เป็นสมาคม มูลนิธิ หรือนิติบุคคลร้องทุกข์ในนามตนเองหรือของสมาชิก ตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการร้องทุกข์ได้วางหลักในเรื่องการร้องทุกข์โดยสมาคมว่าสามารถที่จะกระทำได้นอกจากจะร้องทุกข์เพื่อปกป้องสิทธิโดยเฉพาะของสมาคมเองแล้วยังสามารถร้องทุกข์แทนสมาชิกของสมาคมโดยสถานะของสมาคมเองได้ แต่ทั้งนี้คงต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าการกระทำดังกล่าวในการปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิกจะต้องเป็นวัตถุประสงค์หนึ่งของสมาคมที่ได้มีการจดทะเบียนไว้ด้วย และอาจต้องพิจารณาด้วยว่าความเสียหายจากการกระทำอันเป็น



เหตุให้ร้องทุกข์นั้น เป็นความเสียหายของสมาชิกส่วนใหญ่ของสมาคมมิใช่เพียงสมาชิกส่วนน้อย ซึ่งอาจกระทำได้หากมีการมอบอำนาจให้ร้องทุกข์แทนเท่านั้น เช่น ผู้ร้องเป็นสมาคมอุตสาหกรรมเม็ดพลาสติกไทย ได้เป็นนำเข้าเซเมล็ดพลาสติก PP ประเภทอยู่ในข่ายต้องเสียค่าธรรมเนียมพิเศษตามประกาศของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และมีได้เป็นผู้ซื้อเม็ดพลาสติก PP ดังกล่าวจากผู้อื่นที่นำเข้า อันจะมีผลทำให้ผู้ร้องทุกข์ต้องเสียค่าธรรมเนียมพิเศษโดยทางอ้อมโดยรวมไว้ในราคาขายแต่อย่างใด จึงไม่มีสิทธิร้องทุกข์ (คำวินิจฉัยที่ 41/2530)

อย่างไรก็ตาม ในกรณีดังกล่าวนี้ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (ศ. ดร.อมร จันทร สมบูรณ์) ได้มีบันทึกข้อสังเกตประกอบคำวินิจฉัยฉบับนี้ไว้อย่างน่าสนใจ คือ “ เลขาธิการฯ มีความเห็นว่า “ เหตุผล ” ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่รับเรื่องร้องทุกข์โดยสมาคมอุตสาหกรรมพลาสติกไทยนี้ได้พิจารณาดังกล่าวข้างต้นมีลักษณะจำกัดย่อมมากและอาจไม่เป็นผลดีต่อ “ แนวทาง ” ที่จะรับคำร้อง ทุกข์ที่กระทำโดย “ สมาคม ” ในอนาคต เพราะคำวินิจฉัยนั้นจะเป็นการวาง “ บรรทัดฐาน ” ตัดสิทธิการร้องทุกข์โดยสมาคมไว้ว่า สมาคมจะใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ก็เฉพาะแต่ในเรื่องที่สมาคมได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ของสมาคมโดยตรงเท่านั้น และสมาคมไม่อาจร้องทุกข์เพื่อขอให้แก้ไขความเดือดร้อนของ “ สมาชิกของสมาคม ” ได้ แม้ว่าสมาคมนั้นจะมีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองดูแลสิทธิประโยชน์ของสมาชิกของสมาคมก็ตาม และนอกจากนั้น ก็ย่อมเป็นที่แน่ชัดว่าสมาคมที่ก่อตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ (หรือกฎหมายอื่น) นั้น ย่อมต้องมี “ วัตถุประสงค์ ” ที่อยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย คือ กระทำกิจการอันใช้หากผลกำไร และดังนั้นคงจะไม่สามารถเข้าประกอบกิจการค้าด้วยตนเองได้ (จันทรสมบูรณ์, 2546)⁹⁵

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งมาตรา 70 ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จะพบว่า ในขณะที่ก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการเกี่ยวกับการผังเมืองตามกฎหมาย สามารถอุทธรณ์คำสั่งหรือการกระทำได้ ดังนี้

“ มาตรา 70 ผู้มีสิทธิอุทธรณ์อาจอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับคำสั่งหรือหนังสือแจ้งความ ในกรณีต่อไปนี้

⁹⁵ ออมร จันทรสมบูรณ์, หลักกฎหมายปกครองจากข้อสังเกตของ ศจ. ดร. ออมร จันทรสมบูรณ์ (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546), หน้า 84 – 87.

(1) การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา 27
วรรคสอง

(2) การปฏิเสธหรือสั่งการเกี่ยวกับโครงการที่จะจัดสรรที่ดิน หรือที่จะก่อสร้างอาคาร
ตามมาตรา 35

(3) การสั่งให้รื้อ ย้าย หรือตัดแปลงอาคารตามมาตรา 55

(4) การคิดค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนหรือย้ายอาคารตามมาตรา 57 วรรคสอง หรือ
มาตรา 58

(5) การกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทนตามมาตรา 59

(6) การกั้นเงินค่าตอบแทนไว้ตามมาตรา 61

(7) การกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทนตามมาตรา 62

(8) การจัดให้ทำหรือวางท่อน้ำ ทางระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายคลึงกัน
ตามมาตรา 68 วรรคหนึ่ง และการกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทนในการใช้ที่ดินดังกล่าวตามมาตรา
68 วรรคสอง

อุทธรณ์กรณี (4) และ (6) ให้ยื่นต่อคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น ใน
กรณี (1) (2) (3) (5) (7) และ (8) ให้ยื่นต่อคณะกรรมการอุทธรณ์

เมื่อคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการอุทธรณ์แล้วแต่
กรณี ได้มีคำวินิจฉัยแล้ว หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้อุทธรณ์ย่อมมีสิทธิยื่นฟ้องต่อ
ศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือน นับแต่วันที่ได้ทราบคำวินิจฉัยนั้น ในกรณีที่ยังมีได้มีการตั้ง
ศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มิให้นำความในวรรคนี้มาใช้บังคับ”

ซึ่งเมื่อพิจารณา บทบัญญัติในวรรคท้ายของมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการผัง
เมือง พ.ศ. 2518 จะพบว่าหากผู้อุทธรณ์ซึ่งใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา 70 แล้ว และได้รับทราบ
ผลการพิจารณาอุทธรณ์แล้วไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ย่อมมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง
ได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือน นับแต่วันที่ได้ทราบคำวินิจฉัยนั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อ พ.ศ. 2518 นั้นเป็น
ช่วงเวลาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 (แก้ไขเพิ่มเติม) พุทธศักราช 2518 (“
ราชกิจจานุเบกษา,” 2518, 23 มกราคม)⁹⁶ ซึ่งบัญญัติของรัฐธรรมนูญในขณะนั้น ได้บัญญัติอำนาจ
พิจารณาคดีของศาลปกครองไว้ ในในมาตรา มาตรา 212 ว่า “ศาลปกครองและศาลในสาขาแรงงาน
สาขาภาษี หรือสาขาสังคม จะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ” และวรรคสองบัญญัติว่า “การ
แต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาพ้นจากตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ของศาลตลอดจนวิธีพิจารณาของศาลตาม

⁹⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92, ตอนที่ 14 ฉบับพิเศษ, วันที่ 23 มกราคม 2518

วรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลนั้น” ซึ่งในขณะนั้น ยังไม่มีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยแต่อย่างใด ซึ่งส่งผลให้ผู้อุทธรณ์ที่ไม่พอใจผลการพิจารณาอุทธรณ์ไม่สามารถไปฟ้องศาลปกครองได้

อย่างไรก็ตาม แม้ในขณะนั้นยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศ จึงทำให้ข้อพิพาทเกี่ยวกับผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่คู่กรณีประสงค์จะโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการอุทธรณ์สามารถยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้และหากไม่พอใจต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ย่อมฟ้องศาลยุติธรรมได้

4.1.2 ความเป็นมาของคดีปกครองที่เกี่ยวกับการผังเมืองภายหลังมีการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย

เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law จึงมีแนวคิดในการแบ่งแยกประเภทกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ทั้งนี้ เนื่องจากความสัมพันธ์ในทางกฎหมายที่เรียกว่านิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนอยู่บนพื้นฐานของตรรกะที่แตกต่างกับนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชน โดยความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนหรือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ซึ่งเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายหนึ่งซึ่งจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมกับอีกฝ่ายหนึ่งที่เป็นเอกชน ซึ่งจะต้องรักษาสิทธิประโยชน์ของตนเป็นส่วนตัว ย่อมจะใช้หลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามหลักกฎหมายเอกชนไม่ได้ จึงจำเป็นที่จะต้องใช้หลักกฎหมายที่แตกต่างกัน (สิงคะเนติ, 2548)⁹⁷ ซึ่งหลักกฎหมายที่ว่ามีชื่อเรียกว่าหลักกฎหมายมหาชน ทั้งนี้ เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการดูแลรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมกับการดูแลรักษาสิทธิเสรีภาพของเอกชน

เนื่องจากคดีปกครองจะมีลักษณะเป็นเอกเทศของตนเอง สถานะของทั้งสองฝ่ายตั้งอยู่บน พื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกัน รัฐในฐานะที่มีอำนาจเหนือกว่าเป็นผู้ใช้อำนาจมหาชนเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของสังคม รัฐจึงมีอำนาจฝ่ายเดียวที่จะกำหนดสิทธิหรือหน้าที่แก่เอกชนได้ โดยไม่ต้องขอความยินยอมจากเอกชน แต่อย่างไรก็ตาม มิใช่ว่ารัฐจะมีอำนาจกระทำการใดๆ โดยไม่มีขอบเขต โดยใช้ข้ออ้างว่ากระทำเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมได้เสมอไป แต่การกระทำของรัฐนั้นจะต้องอยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายให้อำนาจเสมอเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งสอดคล้องกับปรัชญากฎหมายมหาชนที่ว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายให้อำนาจรัฐ

⁹⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548), หน้า 68.

หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้จะทำได้” หากเปรียบเทียบลักษณะพิเศษของกฎหมายมหาชนดังกล่าวกับกฎหมายเอกชนแล้ว จะเห็นได้ว่าปรัชญาของกฎหมายเอกชนต่างโดยสิ้นเชิงจากกฎหมายมหาชน เพราะปรัชญากฎหมายเอกชนอยู่ที่ว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายห้าม ย่อมทำได้” ซึ่งเป็นหลักที่ปรากฏในกฎหมายแพ่งทั่วโลก ถ้าการกระทำนั้นไม่ขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า แม้กฎหมายปกครองจะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายปกครองก็ต้องมีกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยเช่นกัน (กลัดอ่า, 2533)⁹⁸

เมื่อคดีปกครองมีลักษณะแตกต่างแยกเป็นเอกเทศจากคดีแพ่งแล้ว ดังนั้น การพิจารณา คดีปกครองจึงต้องพิจารณาโดยศาลพิเศษ มีวิธีพิจารณาพิเศษ มีหลักกฎหมายพิเศษ แยกเป็นเอกเทศ ต่างจากวิธีพิจารณาความแพ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายปกครองอันจะต้อง คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจของรัฐในการกระทำทางปกครองโดยการเข้ามาควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจนั้นให้ชอบด้วยกฎหมายนั่นเอง

สำหรับประเทศไทยได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งตามข้อ 5 ของระเบียบดังกล่าว ได้แสดงปรัชญาของวิธีพิจารณาคดีปกครองว่ามีสถานะแยกเป็นเอกเทศจากวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยแสดงให้เห็นได้ชัดเจนจากการที่ไม่มีบทบัญญัติเป็นบททั่วไปให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่หากในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบไม่ได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (“ระเบียบที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543,” 2543)⁹⁹

ภายหลังมีการจัดตั้งศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ตามมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง

⁹⁸ ประทุมพร กลัดอ่า, “การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาความอาญา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 31.

⁹⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 5 วรรคสอง ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว บทบัญญัติตามมาตรา 48 ให้เป็นอันยกเลิก” จึงทำให้คู่กรณีที่มีความประสงค์จะโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์คณะกรรมการอุทธรณ์สามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยตรง

อย่างไรก็ตาม หากผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง นอกจากจะต้องเป็นผู้มีสิทธิตาม มาตรา 42 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” ผู้ฟ้องคดีจะต้องปฏิบัติตามที่ มาตรา 42 วรรคสอง (“พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542,” 2542e)¹⁰⁰ ที่บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด” ซึ่งถือเป็นการกำหนดให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย และเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนั้น สามารถเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานทางปกครองแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายนั้นเป็นการภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน หากไม่เป็นที่พอใจจึงจะสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป

4.2 เขตอำนาจศาลไทยที่เกี่ยวกับคดีผังเมือง

ในส่วนนี้ ผู้เขียนจะได้นำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลไทยที่เกี่ยวกับคดีผังเมือง ซึ่งประกอบไปด้วย เขตอำนาจของศาลในคดีที่เกี่ยวกับการผังเมืองก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย และเขตอำนาจของศาลในคดีที่เกี่ยวกับการผังเมืองภายหลังมีการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

4.2.1 เขตอำนาจของศาลในคดีที่เกี่ยวกับการผังเมืองก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย

¹⁰⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 42

ก่อนมีการตรากฎหมายจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2542 ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว “ศาลยุติธรรม” จะเป็นองค์กรทางตุลาการหรือศาลที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาททุกประเภท รวมทั้งคดีพิพาททางปกครอง (แสงศักดิ์, 2540)¹⁰¹ ทั้งนี้ ในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาททางปกครองของศาลยุติธรรม ศาลจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง และนอกจากนี้บุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายดังกล่าวยังสามารถเลือกที่จะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้อีกทางหนึ่งภายใต้เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

4.2.1.1 คดีปกครองที่ได้รับการพิจารณาโดยศาลยุติธรรม

การฟ้องร้องคดีพิพาททางปกครองต่อศาลยุติธรรมในช่วงระยะเวลาก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นนั้น ศาลยุติธรรมจะมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบว่าการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยศาลจะพิจารณาว่าการกระทำของฝ่ายปกครองดังกล่าวได้กระทำไปโดยนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ หรือได้ปฏิบัติตามกระบวนการวิธีพิจารณาที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ หรือได้วินิจฉัยตีความกฎหมายโดยถูกต้องหรือไม่ หรือได้รับฟังข้อเท็จจริงและใช้ดุลพินิจโดย ถูกต้องหรือไม่ ทั้งนี้ศาลยุติธรรมจะสามารถเข้าตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้ใน 3 กรณีดังต่อไปนี้

(1) กรณีแรก กรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้อำนาจศาล ในการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองไว้โดยเฉพาะเจาะจงโดยจำแนกออกเป็น 2 กรณี ได้แก่ กรณีแรก เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ฟ้องร้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับ กล่าวคือ ในกรณีที่ มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการทางศาล เนื่องจากคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองไม่มีผลบังคับในตัวเอง ฝ่ายปกครองจึงต้องนำคำสั่งหรือคำวินิจฉัยนั้นมาขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับตามเสียก่อน ซึ่งศาลจะต้องตรวจสอบว่าคำสั่งหรือคำวินิจฉัยดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และกรณีที่สอง เป็นกรณีที่ มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองมีผลบังคับในตัวเอง โดยให้โอกาสผู้มีส่วนได้เสียในคำสั่งหรือคำวินิจฉัยดังกล่าวมาฟ้องร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลตรวจสอบและเพิกถอนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยนั้นได้

¹⁰¹ ชาญชัย แสงศักดิ์, การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2540), หน้า 77.

(2) กรณีที่สอง กรณีที่ศาลอาศัยอำนาจตามหลักกฎหมายทั่วไปในการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง กล่าวคือในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้อำนาจศาลใน การตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองไว้โดยเฉพาะหรือโดยทั่วไป แต่ศาลได้อาศัยหลักกฎหมายทั่วไปในการเข้าตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง ในกรณีเช่นนี้ ศาลฎีกาได้วางแนวบรรทัดฐานไว้ในคำพิพากษาฎีกาที่ 910/2510 ว่า “ในกรณีที่ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายใดบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นให้มีอำนาจสั่งในกรณีดังกล่าวแก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารได้โดยเด็ดขาดและถึงที่สุด ฉะนั้น ศาลจึงย่อมมีอำนาจวินิจฉัย ข้อพิพาทในคดีนี้ได้” ซึ่งในกรณีนี้เป็นกรณีเกี่ยวกับพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504) ซึ่งมีได้กล่าวถึงการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองของศาลไว้ ศาลจึงได้ตีความว่าศาลสามารถตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้ โดยอาศัยบทบัญญัติตามมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

(3) กรณีที่สาม กรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายห้ามการตรวจสอบของศาล “หรือกรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายตัดอำนาจศาลในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ของ การกระทำทางปกครอง กล่าวคือแม้ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ “คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีเป็นที่สุด หรือคำสั่งของฝ่ายปกครองให้เป็นที่สุด” ก็ตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าวก็มีได้หมายความว่า จะตัดอำนาจศาลที่จะวินิจฉัยคดีพิพาทนั้นเสีย และศาลฎีกาก็ได้วางแนวบรรทัดฐานไปในแนวทางเดียวกันนี้ว่า “กรณีที่กฎหมายบัญญัติถึง การอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร และกฎหมายบัญญัติให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุดนั้น “หมายความว่า คำวินิจฉัยนั้นจะถึงที่สุดก็ต่อเมื่อเป็นคำวินิจฉัยที่ถูกต้องตามกฎหมายที่ให้อำนาจมีคำสั่งและคำวินิจฉัยเท่านั้น มิได้หมายความว่า คำสั่งหรือคำวินิจฉัยนั้นถ้าไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็จะถึงที่สุด จะนำมาฟ้องร้องต่อศาลไม่ได้ไปด้วย โดยศาลย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ว่าคำสั่งหรือคำวินิจฉัยนั้นถูกต้องด้วยกฎหมายหรือไม่

ทั้งนี้ ศาลยุติธรรมจะจำกัดอำนาจหน้าที่ของศาลในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองในกรณีที่ปรากฏว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะซึ่งถือเป็นเรื่องที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองสามารถกระทำการต่างๆได้ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด โดยฝ่ายปกครองต้องเลือกใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมกับ



2935635083

CD :Thesis 5886028034 thesis / rev: 02082562 15:56:10 / seq: 21

ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้วแต่กรณี ซึ่งศาลไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงได้เนื่องจากเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ (หะวานนท์, 2529)¹⁰²

อนึ่ง ด้วยเหตุที่ระบบกฎหมายไทยในช่วงระยะเวลาก่อนการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยนั้น มิได้มีการแบ่งแยกประเภทคดีปกครองออกเป็นเอกเทศจากคดีแพ่งทั่วไปดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้นในการฟ้องร้องคดีปกครองต่อองค์กรตุลาการหรือศาลในช่วงระยะเวลาดังกล่าว จึงต้องยกขึ้นฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรม ซึ่งมีเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการดำเนินคดีในลักษณะเช่นเดียวกับการฟ้องร้องคดีแพ่งทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยมีขอบเขตจำกัดเฉพาะกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลซึ่งมุ่งหมายที่จะคุ้มครองบุคคลที่ถูกละเมิดต่อสิทธิและเพื่อเป็นการชดเชยค่าเสียหายให้แก่บุคคลมากกว่าจะเป็นการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย

4.2.1.2 การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

การที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับเรื่องร้องทุกข์ ("พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522," 2522b)¹⁰³ ไว้พิจารณานั้นจะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์เหล่านี้ประกอบด้วย¹⁰⁴ กล่าวคือ

¹⁰² จิรนิติ หะวานนท์, "การตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยศาลยุติธรรม," บทบัญญัติ 42, 3 (2529): 26-45.

¹⁰³ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 20 เรื่องร้องทุกข์ดังต่อไปนี้ไม่ได้รับไว้พิจารณา

- (1) เรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็นไปทางนโยบายโดยตรง ซึ่งรัฐบาลต้อง รับผิดชอบต่อรัฐสภา
- (2) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีมติ เด็ดขาดแล้ว
- (3) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือ มีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว
- (4) เรื่องที่ยังมิได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- (5) เรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้วเว้น แต่เป็นกรณีที่มีการพบ

พยานหลักฐานใหม่ตามที่กำหนดในมาตรา 50

- (6) เรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ละทิ้งการร้องทุกข์ตามมาตรา 46 (7) เรื่องที่ขาดอายุความร้องทุกข์ ทั้งนี้ ภายใต้งานใจตามมาตรา 23

¹⁰⁴ ไชยศ วิภูษานุพงษ์, "ปัญหาการบังคับการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 141 – 144,

- 1) ต้องไม่เป็นเรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็นนโยบายโดยตรงซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ซึ่งถือเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายของฝ่ายบริหารหรือการกระทำทางรัฐบาลโดยแท้จริงหรือโดยตรง
- 2) ต้องไม่เป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้มีมติเด็ดขาดแล้ว
- 3) ต้องไม่เป็นเรื่องที่ยังมีการฟ้องร้องเป็นคดีความกันอยู่ในศาล หรือที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว
- 4) ต้องไม่เป็นเรื่องที่ยังมิได้มีการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- 5) ต้องไม่เป็นเรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่กรณีที่มีพยานหลักฐานใหม่ โดยผู้ร้องทุกข์ได้เสนอเรื่องนั้นเพื่อพิจารณาใหม่อีกครั้งภายในเวลา 5 ปี นับแต่วันที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีคำวินิจฉัย และต้องพิสูจน์ให้เป็นที่พอใจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ด้วยว่า ได้พบพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาว่าวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว มีการเปลี่ยนแปลงไป ("พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522," 2522)¹⁰⁵
- 6) ต้องไม่เป็นเรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ละทิ้งการร้องทุกข์โดยไม่มาให้ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐานตามที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้กำหนดโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ("พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522," 2522a)¹⁰⁶

¹⁰⁵ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 50 เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว ผู้ร้องทุกข์อาจเสนอเรื่องนั้นเพื่อพิจารณาใหม่ได้อีกครั้งหนึ่งภายในเวลาห้าปีนับแต่วันที่คณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์มีคำวินิจฉัย แต่ต้องพิสูจน์ให้เป็นที่พอใจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่า ได้มีการพบพยานหลักฐาน ใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้วนั้นเปลี่ยนไป

¹⁰⁶ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 46 ถ้าผู้ร้องทุกข์ได้รับหนังสือจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มา ให้ ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐานแล้ว ไม่ดำเนินการตามหนังสือภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้อง ทุกข์กำหนด โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจสั่งให้จำหน่ายเรื่องร้องทุกข์นั้น เสียจากสารบบบัญชี

เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้สั่งจำหน่ายจาก สารบบบัญชีตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้ร้องทุกข์นั้นจะขอให้พิจารณาใหม่หรือยื่นคำร้องทุกข์ในเรื่องนั้นอีกไม่ได้ เว้นแต่ จะแสดงให้เห็นที่พอใจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าการที่ตนไม่สามารถปฏิบัติตามหนังสือของ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้นั้นเป็นเพราะเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุอันสมควร

7) ต้องไม่เป็นเรื่องที่เขาอายุความร้องทุกข์ โดยไม่กระทำการร้องทุกข์ ภายในกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องทุกข์หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด 120 วัน นับแต่วันที่ผู้ร้องทุกข์ได้มีหนังสือร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ไม่มี เหตุผลอันสมควรแล้วแต่กรณี เว้นแต่ถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่ากรณีจะเป็นประโยชน์ แก่ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นปัญหาสำคัญอันควรแก่การแก้ไขคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์อาจดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยและเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการ ตามพระราชบัญญัตินี้ได้ตามที่เห็นสมควร

4.2.2 เขตอำนาจของศาลคดีที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองภายหลังมีการจัดตั้งศาลปกครองใน ประเทศไทย

หากพิจารณาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และ พ.ศ. 2562 จะเห็นได้ว่าเป็นกฎหมายที่กำหนดนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ ประกอบด้วยผังนโยบาย ระดับประเทศ ผังนโยบายระดับภาค และผังนโยบายระดับจังหวัด

เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วหน่วยงานของรัฐต้องถือปฏิบัติตามผังดังกล่าว เพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดการบูรณาการและสอดคล้องกันในทุกด้านอย่างเป็นระบบ รวมทั้งเพนไปใน แนวทางเดียวกัน นอกจากนี้ ยังเป็นกฎหมายที่กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน อันประกอบด้วยผังเมือง รวม และผังเมืองเฉพาะ

เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ทั้งหน่วยงานของรัฐ เช่น สว่นราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชน เช่น ผู้ประกอบกิจการ และประชาชน ที่อยู่ใน เขตท้องที่ที่มีการวางและจัดทำผังเมืองรวมจะใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ใดกำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้นมิได้ ยกเว้นกรณีการ ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่ผังเมืองรวมจะใช้บังคับในพื้นที่และจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไป หรือ ในท้องที่ที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ ห้ามบุคคลใดใช้ ประโยชน์ที่ดินหรือแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงอสังหาริมทรัพย์ให้ผิดไปจากที่ใดกำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะหรือกฎกระทรวงที่ออกตาม พระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้กฎหมายนั้น ประกอบด้วยหลายฝ่ายด้วยกัน อาทิ ประชาชนหรือชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตผังเมืองรวม หรือผังเมืองเฉพาะ ตลอดจนภาคเอกชนที่เป็น นิติบุคคล ที่มีที่ตั้งสำนักงานหรือที่ทำการอยู่ในเขตผังเมืองรวม หรือผังเมืองเฉพาะที่กำหนดและ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งในกรณีนี้ถือเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามกฎหมาย



โดยหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล โดยเขตอำนาจศาลหมายถึง ขอบเขตแห่งอำนาจตามกฎหมายที่ศาลมีในการพิจารณาพิพากษาคดีเรื่องใด หรือการกระทำใดที่ศาลมีอำนาจที่จะกระทำหรือสั่งตามกฎหมายศาลย่อมกระทำหรือสั่งได้โดยชอบ (วงศ์วัฒน์ศานต์, 2540)¹⁰⁷ โดยหากพิจารณาตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะพบว่า คดีเกี่ยวกับการผังเมืองอันเกิดเป็นข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 นั้น จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 (1) (จุมปา, 2546)¹⁰⁸ ซึ่งเป็นคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำฝ่ายเดียวของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือที่เรียกว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดย ไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ

อนึ่ง จากลักษณะของคดีพิพาทดังกล่าว จะพิจารณาได้ถึงรูปแบบและลักษณะของการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจมีรูปแบบหรือลักษณะประการใดประการหนึ่ง ดังต่อไปนี้

1) การกระทำโดยไม่มีอำนาจ กล่าวคือ กรณีที่ผู้ที่กระทำการไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยถูกต้องตามกฎหมาย หรือกรณีที่ผู้กระทำการมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายแต่ไม่ใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจกระทำการในเรื่องนั้น ๆ

2) การกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ กล่าวคือ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ได้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งไปโดยนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่

¹⁰⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (กรุงเทพมหานคร: จีระวิชาการพิมพ์, 2540), หน้า 107.

¹⁰⁸ มานิตย์ จุมปา, คู่มือการศึกษากฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ วิญญูชน, 2546), หน้า 588-589.

- 3) การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ในกรณีนี้การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
- 4) การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด
- 5) การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น
- 6) การกระทำโดยไม่สุจริต กล่าวคือ ในการพิจารณาความไม่สุจริตของการกระทำทางปกครองนั้น โดยหลักจะพิจารณาจากมูลเหตุในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ดำเนินการไปโดยใช้เหตุผลส่วนตัว หรือโดยกลั่นแกล้งผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือไม่
- 7) การกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้เป็นเหตุที่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค หรือหลักความเท่าเทียมกัน อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลและมีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาโดยตลอด (พลกุล, 2544)¹⁰⁹
- 8) การกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือเป็นสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร และ
- 9) การกระทำที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบในการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

4.3 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีผังเมืองในประเทศไทย

ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะนำเสนอเนื้อหาในส่วนของหลักผู้มีส่วนได้เสียที่มีสิทธิในการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการผังเมืองในประเทศไทย ซึ่งเป็นหลักที่ศาลไทยนำมาใช้ในการตัดสินพิจารณาคดี และนำไปสู่ปัญหาทางกฎหมายหลายประการ ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเนื้อหาหลักเกณฑ์ที่ค้นพบในหัวข้อนี้ไปวิเคราะห์ให้เห็นสภาพปัญหาทางกฎหมายและแนวทางแก้ไขปัญหาต่อไป ทั้งนี้ในส่วนนี้ จะประกอบไปด้วยเนื้อหาสำคัญ 2 ส่วน ได้แก่ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีเกี่ยวกับการผังเมืองก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีเกี่ยวกับการผังเมืองภายหลังมีการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

¹⁰⁹ โภคิน พลกุล, “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง,” วารสารวิชาการศาลปกครอง, (2544): 63.

4.3.1 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับการผังเมืองก่อนการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย

การฟ้องคดีเกี่ยวกับการผังเมืองก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ก่อนปี พ.ศ. 2542 นั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดี อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะนำคดีไปสู่ศาลนั้น การดำเนินการเกี่ยวกับผังเมืองโดยส่วนมากแล้ว ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ในเขตผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ ดังนั้น ข้อพิพาทเกี่ยวกับการผังเมือง โดยมากแล้วฝ่ายหนึ่งจึงเป็นหน่วยงานของรัฐ และอีกฝ่ายโดยมากเป็นเอกชน ดังนั้นเพื่อลดจำนวนปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาล และสามารถเยียวยาความเสียหายตลอดจนสามารถระงับข้อพิพาทได้ก่อนขึ้นศาล ฝ่ายปกครองจึงสามารถที่จะพิจารณาทบทวนหรือตรวจสอบการกระทำทางปกครองหรือการจัดทำบริการสาธารณะได้เอง ซึ่งเรียกว่ากระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลภายในฝ่ายปกครองซึ่งถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ว่าด้วยการร้องทุกข์ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของสิทธิในการนำคดีหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับการผังเมืองไปสู่ศาล

การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตัวอย่างเช่น ผู้ร้องทุกข์จะต้องมีส่วนได้เสีย หรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับเรื่องที่น่ามาร้องทุกข์ คำร้องทุกข์ต้องทำเป็นหนังสือ มีชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องทุกข์ รวมถึงมีรายการอย่างอื่นตามที่กำหนดไว้ เป็นต้น (แสงศักดิ์)¹¹⁰

การที่จะถือว่าบุคคลใดเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้กำหนดตัวบุคคลผู้ได้รับความเสียหายไว้กว้างกว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยจะถือเอาความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหายตามที่เป็นจริงเป็นหลัก ทั้งนี้ เนื่องจากระบบวินิจฉัยร้องทุกข์มีเจตนารมณ์ที่สำคัญคือ ต้องการช่วยเหลือปลดเปลื้องทุกข์ให้แก่ผู้ร้องทุกข์อันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครองและต้องการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องในระบบราชการที่ปรากฏให้เห็นจากการร้องทุกข์ ซึ่งหากจะถือว่าผู้ที่มีส่วนร่วมในการกระทำที่เป็นสาเหตุแห่งการร้องทุกข์ไม่มีสิทธิร้องทุกข์แล้วก็อาจเกิดผลเสียต่อทั้งประชาชนและระบบบริหารราชการของฝ่ายปกครอง

¹¹⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์, คู่มือการร้องทุกข์ของประชาชนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พร้อมด้วยกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง, หน้า 8.

สำหรับเรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยนั้น จะเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 19¹¹¹ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

1) คำร้องทุกข์ต้องมีลักษณะเป็นการกล่าวหา หรือโต้แย้งการกระทำของหน่วยงานของรัฐ โดยมีข้อสังเกตดังนี้ (แสงวงศ์)¹¹²

1.1) คำร้องทุกข์ใดไม่มีลักษณะเป็นการ กล่าวหาหรือโต้แย้งการกระทำของบุคคลหนึ่งบุคคลใด หากแต่เป็นเพียงการปรารภ การตั้งข้อสังเกต หรือการขอให้มีความหรือวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายโดยมิได้มีการกล่าวหา หรือโต้แย้งการกระทำของบุคคลหนึ่งบุคคลใด คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ย่อมไม่อาจรับคำร้องทุกข์นั้นไว้พิจารณาได้

1.2) คำร้องทุกข์นั้นจะต้องเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ

(1.2.1) หน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 นั้น หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการ ส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

(1.2.2) เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึง ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานของรัฐ

¹¹¹ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

มาตรา 19 เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เป็นเรื่องและผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะ เดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ และ

(2) ความเดือดร้อนหรือความเสียหายตาม (1) นั้นเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(ก) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (ข) ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(ค) กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัดหรือไม่ถูกต้อง ตามกฎหมาย

(ง) กระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็น สาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือ

(จ) กระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ความใน (2) (ง) และ (จ) จะใช้เมื่อใดกับหน่วยงานของรัฐใดให้เป็นไป ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

¹¹² ชาญชัย แสงวงศ์, คู่มือการร้องทุกข์ของประชาชนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พร้อมด้วยกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง, หน้า 11-14.

(1.2.3) คำร้องทุกข์ที่เป็นการพิพาทกันระหว่างเอกชน หรือที่เกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะส่วนตัว กรณีเช่นนี้ย่อมไม่อาจนำมาร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์จะรับพิจารณาเฉพาะที่เกี่ยวกับงานในราชการ เพื่อให้งานราชการดำเนินไปโดย มีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรม ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนเท่านั้น ดังนั้น การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องส่วนตัวอันมิใช่ การกระทำตามหน้าที่ในราชการ จึงมิใช่เหตุร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับพิจารณาได้

2) เรื่องที่จะนำมาร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้นั้นต้องเป็น เรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นเรื่องที่ผู้ร้องทุกข์เป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องโดยจะต้องพิจารณาเหตุแห่งการร้องทุกข์และคำขอวิธีการเยียวยาทุกข์ประกอบกันด้วย ตัวอย่างเช่น ถ้าผู้ร้องทุกข์ร้องทุกข์ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ยอมเบิกจ่ายเงินที่ผู้ร้องทุกข์มีสิทธิได้รับให้แก่ผู้ร้องทุกข์ จึงขอให้สั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเบิกจ่ายเงิน ดังกล่าวให้แก่ผู้ร้องทุกข์ในกรณีเช่นนี้จะเห็นได้ว่ามีความสัมพันธ์กันระหว่างเหตุแห่งการร้องทุกข์และวิธีการเยียวยาทุกข์ที่ร้องขอมาผู้ร้องทุกข์จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะร้องขอเช่นนั้นได้ แต่อย่างไรก็ตามถ้าจากเหตุแห่งการร้องทุกข์เดียวกัน ผู้ร้องทุกข์ร้องขอให้ดำเนินคดีอาญาแก่เจ้าหน้าที่ดังกล่าว ในกรณีเช่นนี้จะเห็นได้ว่าไม่มีความสัมพันธ์กันระหว่างเหตุแห่งการร้องทุกข์และคำขอของผู้ร้องทุกข์ เพราะการดำเนินคดีอาญาแก่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวมิได้มีผลทำให้ผู้ร้องทุกข์ได้รับเงินตามสิทธิแต่อย่างใดผู้ร้องทุกข์จึงไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะร้องขอเช่นนั้น ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ แต่ผู้ร้องทุกข์สามารถร้องทุกข์กล่าวโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวต่อพนักงานสอบสวนเป็นคดีอาญาได้ ซึ่งจะต้อง ดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีไม่มาร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

3) ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่นำมาร้องทุกข์นั้นเกิดจากการกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังต่อไปนี้

3.1) การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น การร้องทุกข์ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่โดยปล่อยให้มีการปลูกสร้างอาคารรุกล้ำทางน้ำสาธารณะ

3.2) การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตัวอย่างเช่น การร้องทุกข์ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณาคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารล่าช้า เกินสมควร



3.3) การกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ตัวอย่างเช่น การร้องทุกข์ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐออกโฉนดที่ดินรुक้าที่ที่ประชาชนใช้เลี้ยงสัตว์ร่วมกัน

3.4) การกระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น ตัวอย่างเช่น การร้องทุกข์ว่าคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมิได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุน ข้อกล่าวหาให้ผู้ร้องทุกข์ทราบก่อนที่จะดำเนินการสอบสวนทางวินัยผู้ร้องทุกข์

3.5) การกระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ตัวอย่างเช่น การร้องทุกข์ว่าอธิบดีออกคำสั่งแต่งตั้งผู้อำนวยการกองโดยไม่สุจริตหรือไม่มีเหตุผลอันสมควร โดยผู้ร้องทุกข์เห็นว่าตนสมควรเป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองมากกว่า ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเนื่องจากผู้ร้องทุกข์มีอาวุโสสูงสุดในกองและผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งก็เคยถูกลงโทษทางวินัยมาแล้วด้วย

4.3.2 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับการผังเมืองภายหลังจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย

ภายหลังที่ประเทศไทยได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ขึ้น ส่งผลให้คดีพิพาทที่ฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ อยู่ในอำนาจของศาลปกครองแทบทั้งสิ้น ซึ่งจะเห็นจากมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้คดีต่อไปนี้ อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ได้แก่

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ("พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542," 2542d)¹¹³

¹¹³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 (1)

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ("พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542," 2542d)¹¹⁴

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ("พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542," 2542d)¹¹⁵

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ("พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542," 2542d)¹¹⁶

5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ("พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542," 2542d)¹¹⁷

นอกจากนี้ มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ยังกำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งส่งผลให้คดีพิพาทเกี่ยวกับการผังเมือง ซึ่งเดิมที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น กลายเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

อย่างไรก็ตาม ผู้มีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับการผังเมือง ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ยังจะต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 “ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง” ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ จากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้บัญญัติในเรื่องนี้ แตกต่างจากบทบัญญัติมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่บัญญัติในลักษณะ

¹¹⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 (2)

¹¹⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 (3)

¹¹⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 (4)

¹¹⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 (5)

เดียวกันกับมาตรา 19(1) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งวางหลักการไว้ว่าเรื่องร้องทุกข์ ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ต้องเป็นเรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ “ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ” และโดยที่ระบบวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มีที่มาจากระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศสเป็นสำคัญ¹¹⁸ ดังนั้น จึงอาจนำหลักกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสในเรื่องนี้มาเป็นแนวทางในการพิจารณาเสริมความเข้าใจในเรื่อง “ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย” ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บ้าง

บทบัญญัติตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับเงื่อนไขของการฟ้องคดีว่า ผู้ที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้จะต้องมีส่วนได้เสียอย่างหนึ่งอย่างใดในคดีที่จะนำมาฟ้องไม่ว่าจะเป็นกรณีได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

นอกจากนี้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ก็ยังได้มีการกำหนดไว้ในข้อ 25 ข้อ 26 และข้อ 27 ดังต่อไปนี้

ข้อ 25 กำหนดว่า “ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และตามมาตรา 42”

ข้อ 26 กำหนดว่า “บุคคลผู้ไร้ความสามารถจะฟ้องคดีปกครองได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตาม บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยความสามารถ

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการอนุญาตหรือต้องได้รับความยินยอมก่อน ให้แนบ หนังสืออนุญาตหรือหนังสือแสดงความยินยอมมาพร้อมกับคำฟ้องด้วย”

ข้อ 27 กำหนดว่า “ในกรณีที่ผู้เยาว์ซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองด้วยตนเองถ้าศาลเห็นสมควรจะอนุญาตให้ฟ้องคดีปกครองด้วยตนเองก็ได้ในกรณี เช่นว่านี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลแจ้งให้ผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้เยาว์ดังกล่าวทราบ และศาลอาจมี

¹¹⁸ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือการปฏิบัติงานร้องทุกข์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2538), หน้า 10-19.

คำสั่งให้ผู้แทนโดยชอบธรรมนั้นหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องให้ข้อเท็จจริงต่อศาลเพื่อ ประกอบการพิจารณาได้” ซึ่งจากข้อกำหนดทั้ง 3 ข้อของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ดังกล่าวไปแล้วข้างต้นเป็นกรณีของการกำหนดเกี่ยวกับเงื่อนไขของการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองว่าต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และกำหนดในเรื่องเงื่อนไขการฟ้องคดีด้วย ว่า จะต้องมีความสามารถตามกฎหมาย

นอกจากนี้ ผู้ที่จะสามารถฟ้องคดีเกี่ยวกับการผังเมืองต่อศาลปกครองได้นั้น นอกจากจะต้องเป็นผู้มีสิทธิตาม มาตรา 42 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้วนั้น ยังจะต้องปฏิบัติตามที่ มาตรา 42 วรรคสอง ("พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542," 2542e)¹¹⁹ ที่บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้ โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด” ซึ่งถือเป็นการกำหนดให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย และเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนั้น สามารถเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานทางปกครองแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายนั้นเป็นการภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน หากไม่เป็นที่พอใจจึงจะสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป ทั้งนี้ก็เพื่อให้โอกาสฝ่ายปกครองได้โอกาสทบทวนแก้ไขการกระทำ ตลอดจนคำสั่งของตน และเพื่อเยียวยาสิทธิของผู้ที่ได้รับผลกระทบได้สะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ประหยัดค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดี และเป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินอีกทางหนึ่งด้วย

ทั้งนี้ เพื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จะพบว่ากฎหมายกำหนดให้มีผู้เดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งของเจ้าพนักงานตามกฎหมายผังเมือง สามารถอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับคำสั่งหรือหนังสือ ในกรณีดังต่อไปนี้ ("พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542," 2542c)¹²⁰

¹¹⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 42

¹²⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 70

- 1) การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา 27 วรรคสอง
- 2) การปฏิเสธหรือสั่งการเกี่ยวกับโครงการที่จะจัดสรรที่ดิน หรือที่จะก่อสร้างอาคาร ตามมาตรา 35
- 3) การสั่งให้หรือ ย้าย หรือดัดแปลงอาคารตามมาตรา 55
- 4) การคิดค่าใช้จ่ายในการรื้อหรือย้ายอาคารตามมาตรา 57 วรรคสอง หรือมาตรา 58
- 5) การกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทนตามมาตรา 59
- 6) การกั้นเงินค่าตอบแทนไว้ตามมาตรา 61
- 7) การกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทนตามมาตรา 62
- 8) การจัดทำหรือวางท่อ น้ำ ทางระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายคลึงกัน ตามมาตรา 68 วรรคหนึ่ง และการกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทนในการใช้ที่ดินตามมาตรา 68 วรรคสอง

ทั้งนี้หากเป็นการอุทธรณ์กรณีการกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทนตามมาตรา 59 และการกั้นเงินค่าตอบแทนไว้ตามมาตรา 61 ให้ยื่นต่อคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น ส่วนกรณีอื่นๆ ให้ยื่นต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน กรรมการ และมีอธิบดีกรมการผังเมืองหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิทางเศรษฐศาสตร์หนึ่งคน เป็นกรรมการ และมีอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็น เลขาธิการคณะกรรมการ ("พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542," 2542a)¹²¹

และเมื่อคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการอุทธรณ์ แล้วแต่กรณี ได้มีคำวินิจฉัยแล้ว หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ย่อมมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือน นับแต่วันที่ได้ทราบคำวินิจฉัยนั้น ในกรณีที่ยังมิได้มีการตั้งศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มิให้นำความในวรรคนี้มาใช้บังคับ

อย่างไรก็ตามในระหว่างอุทธรณ์ห้ามมิให้ผู้อุทธรณ์ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน หรืออาคาร ผู้มีสิทธิครอบครองเหนือที่ดินของผู้อื่น เจ้าพนักงานการผัง คณะกรรมการบริหารการผัง เมืองส่วนท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ดำเนินการ แล้วแต่กรณี ดำเนินการหรือกระทำ

¹²¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 71

การใด ๆ อันเป็นกรณีแห่งการอุทธรณ์ ("พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542," 2542f)¹²² ทั้งนี้สามารถกำหนดแผนผังขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งหรือการกระทำของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้ดังนี้



รูปภาพที่ 2 แสดงขั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

ที่มา : กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2556). คู่มือมาตรฐานการให้บริการกรมโยธาธิการและผังเมือง. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก http://services.dpt.go.th/service_3/dptservices/index.php?pic=11 [เข้าถึงเมื่อ 11 กุมภาพันธ์ 2562]

4.3.3 หลักเกณฑ์ในการอุทธรณ์ก่อนการฟ้องคดีผังเมืองต่อศาลปกครองในประเทศไทย

ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า ผู้เดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งของเจ้าพนักงานตามกฎหมายผังเมืองสามารถอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับคำสั่งหรือหนังสือ ซึ่งเป็นสิทธิตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และเมื่อผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยหรือผลการอุทธรณ์ จึงจะสามารถนำคดีไปฟ้องยังศาลปกครองได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2522) ออกตามความใน

¹²² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 77

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ("ราชกิจจานุเบกษา," 2522, 5 พฤศจิกายน)¹²³ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในการอุทธรณ์และพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

1) การอุทธรณ์คำสั่งหรือหนังสือแจ้งความตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของผู้อุทธรณ์ ชี้แจงข้อเท็จจริงและความประสงค์ที่ยกขึ้นอ้างอิงในการอุทธรณ์พร้อมทั้งแนบสำเนาคำสั่งหรือหนังสือแจ้งความนั้น และเอกสารหลักฐานประกอบอุทธรณ์ (ถ้ามี) ทั้งนี้การอุทธรณ์ให้อุทธรณ์ได้สำหรับตนเอง จะอุทธรณ์แทนคนอื่นหรือมอบหมายให้คนอื่นอุทธรณ์แทนไม่ได้

2) การยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ตามมาตรา 70 (1) (2) (3) (5) (7) และ (8) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ในเขตจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้ผู้อุทธรณ์ยื่นต่อสำนักงานผังเมืองจังหวัดแห่งท้องที่เป็นเหตุให้มีการอุทธรณ์ และให้มีการอุทธรณ์ และให้สำนักงานผังเมืองจังหวัดส่งอุทธรณ์ต่อสำนักผังเมืองภายในเจ็ดวันนับตั้งแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์สำหรับในเขตกรุงเทพมหานครให้ยื่นต่อสำนักผังเมือง และเมื่อสำนักผังเมืองได้รับอุทธรณ์แล้วให้นำส่งอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ภายในสามวันนับตั้งแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์

3) การยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 70 (4) และ(6) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ในเขตจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้ผู้อุทธรณ์ยื่นต่อสำนักงานผังเมืองจังหวัดแห่งท้องที่เป็นเหตุให้มีการอุทธรณ์ สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ยื่นต่อกองผังเมืองกรุงเทพมหานครและให้สำนักงานผังเมืองจังหวัดหรือกองผังเมืองกรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณี นำส่งอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นภายในเจ็ดวันนับตั้งแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์

4) ภายในกำหนดเวลาของการยื่นอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์อาจขอแก้ไขเพิ่มเติมอุทธรณ์ได้โดยทำเป็นหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงและความประสงค์ที่ยกขึ้นอ้างอิงในการอุทธรณ์ พร้อมทั้งเหตุที่ขอแก้ไขเพิ่มเติมอุทธรณ์เสียใหม่ ยื่นต่อสำนักงานผังเมืองจังหวัด กองผังเมืองกรุงเทพมหานคร หรือสำนักผังเมือง แล้วแต่กรณี และให้สำนักงานผังเมืองจังหวัด กองผังเมืองกรุงเทพมหานครหรือสำนักผังเมือง แล้วแต่กรณี นำส่งอุทธรณ์ที่ขอแก้ไขเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการอุทธรณ์หรือคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นโดยเร็ว

5) ผู้อุทธรณ์อาจขอยื่นเอกสารหลักฐานประกอบอุทธรณ์เพิ่มเติมต่อสำนักงานผังเมืองจังหวัดกองผังเมืองกรุงเทพมหานครหรือสำนักผังเมือง แล้วแต่กรณี ภายในกำหนดเวลาของการยื่นอุทธรณ์ได้โดยทำเป็นหนังสือชี้แจงถึงเหตุที่มีได้ยื่นเอกสารหลักฐานนั้นพร้อมกับอุทธรณ์

¹²³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96, ตอนที่ 187 ฉบับพิเศษ, วันที่ 5 พฤศจิกายน 2522

6) ถ้าระยะเวลาของการยื่นอุทธรณ์สิ้นสุดลงแล้ว แต่ผู้อุทธรณ์มีเหตุอันสมควรแสดงว่าตนไม่อาจยื่นเอกสารหลักฐานนั้นภายในกำหนดเวลาของการยื่นอุทธรณ์ได้ ผู้อุทธรณ์จะขอยื่นเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมสำนักงานผังเมืองจังหวัด กองผังเมืองกรุงเทพมหานคร สำนักผังเมืองหรือต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ หรือคณะกรรมการบริหารผังเมืองส่วนท้องถิ่นเวลาใดๆ ก่อนมีการวินิจฉัยก็ได้ และถ้าคณะกรรมการเห็นว่าผู้อุทธรณ์มีเหตุผลอันสมควรและเอกสารนั้นจำเป็นให้การวินิจฉัยเป็นไปโดยเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการอนุญาตตามคำขอ

7) คณะกรรมการอุทธรณ์หรือคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ที่กรรมการมอบหมาย มีหน้าที่ดังนี้

7.1) ลงทะเบียนอุทธรณ์ในสารบบอุทธรณ์ของคณะกรรมการอุทธรณ์หรือคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นตามลำดับที่รับไว้ คือ ตามวันและเวลาที่ยื่นอุทธรณ์

7.2) ลงทะเบียนคำวินิจฉัยทั้งหมดของคณะกรรมการอุทธรณ์หรือคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นในสารบบคำวินิจฉัย

7.3) รวบรวมรายงานและเอกสารที่ส่งต่อคณะกรรมการอุทธรณ์หรือคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น หรือรายงานเอกสารที่คณะกรรมการทำขึ้น กับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการไว้ในสำนวนอุทธรณ์เรื่องนั้น

7.4) แจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไปยังผู้อุทธรณ์

8) อุทธรณ์ที่ได้ยื่นไว้ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์หรือคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นนั้น ให้คณะกรรมการดำเนินการไปตามลำดับเลขหมายในสารบบอุทธรณ์ เว้นแต่คณะกรรมการจะกำหนดเป็นอย่างอื่นเมื่อมีเหตุผลพิเศษ โดยแสดงถึงเหตุผลดังกล่าวไว้ในสำนวนอุทธรณ์เรื่องนั้นด้วย

9) ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เรื่องใด ห้ามมิให้กรรมการผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในอุทธรณ์เรื่องนั้นเข้าประชุม เว้นแต่เป็นการเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการ

10) คณะกรรมการอุทธรณ์หรือคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นจะเรียกผู้อุทธรณ์หรือบุคคลอื่นใดที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงนำเอกสารหลักฐานหรือสิ่งอื่นที่จำเป็นมาเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์ในการวินิจฉัยก็ได้

11) ถ้าผู้อุทธรณ์ไม่มาชี้แจงหรือไม่ส่งเอกสารหลักฐานหรือสิ่งอื่นที่จำเป็นเพิ่มเติมตามความในข้อ 10 โดยมีได้แจ้งต่อคณะกรรมการอุทธรณ์หรือคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นถึงเหตุแห่งการนั้นภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ต้องมาชี้แจงหรือส่งเอกสารหลักฐานหรือสิ่งอื่นที่จำเป็นเพิ่มเติม หรือแจ้งเหตุแห่งการนั้นแล้วแต่คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุอันสมควรให้ถือว่าผู้อุทธรณ์ทิ้งอุทธรณ์



12) ผู้อุทธรณ์อาจถอนอุทธรณ์ได้โดยทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้อุทธรณ์ชี้แจงเหตุแห่งการถอนอุทธรณ์ ยื่นต่อสำนักงานผังเมืองจังหวัด กองผังเมืองกรุงเทพมหานคร หรือสำนักผังเมืองแล้วแต่กรณี ถ้าผู้อุทธรณ์ได้ยื่นหนังสือถอนอุทธรณ์ก่อนที่สำนักงานผังเมืองจังหวัด กองผังเมืองกรุงเทพมหานครหรือสำนักผังเมืองแล้วแต่กรณี จะนำอุทธรณ์ส่งต่อคณะกรรมการอุทธรณ์หรือคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น หรือก่อนที่คณะกรรมการจะได้เริ่มมีการพิจารณาอุทธรณ์เรื่องนั้น ให้สำนักงานผังเมืองจังหวัด กองผังเมืองกรุงเทพมหานคร สำนักผังเมือง คณะกรรมการอุทธรณ์ หรือคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นแล้วแต่กรณี อนุญาตไปตามนั้น

13) ถ้าผู้อุทธรณ์ทิ้งอุทธรณ์ หรือถอนอุทธรณ์ ให้คณะกรรมการอุทธรณ์หรือคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นจำหน่ายอุทธรณ์เสียจากสารบบอุทธรณ์โดยไม่ต้องวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น

14) การทิ้งอุทธรณ์ หรือการถอนอุทธรณ์ ย่อมลบล้างผลแห่งการยื่นอุทธรณ์นั้น รวมทั้งกระบวนการอื่นๆ อันมีต่อมาภายหลังการยื่นอุทธรณ์ และทำให้ผู้อุทธรณ์กลับคืนฐานะเดิมเสมือนหนึ่งมิได้มีการยื่นอุทธรณ์เลย แต่อุทธรณ์ใดที่ได้ทิ้งแล้ว ผู้อุทธรณ์อาจยื่นใหม่ได้ภายในกำหนดเวลาของการยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา 70 โดยชี้แจงเหตุผลแห่งการทิ้งอุทธรณ์ประกอบอุทธรณ์ที่ได้ยื่นใหม่

15) การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการอุทธรณ์หรือคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น ให้เริ่มเมื่อพ้นกำหนดเวลาของการยื่นอุทธรณ์ และนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมแล้ว ให้ยึดถือหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

15.1) อุทธรณ์ที่ยื่นตามความในมาตรา 70 (1) ให้พิจารณาวินิจฉัยโดยคำนึงถึงนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชน สวัสดิภาพของสังคมรวมทั้งกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของที่ดิน ทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดิน การลงทุนประโยชน์ และความเดือดร้อนรำคาญที่ประชาชนจะพึงได้รับจากกิจการนั้น

15.2) อุทธรณ์ที่ยื่นตามความในมาตรา 70 (2) ให้พิจารณาวินิจฉัยโดยคำนึงถึงความประสงค์และโครงการของผู้อุทธรณ์ให้เป็นไปตามโครงการของผังเมืองเฉพาะในสาระสำคัญ พร้อมทั้งพิจารณาถึงเหตุผลของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือสำนักผังเมืองที่ปฏิเสธหรือสั่งให้มีการแก้ไขโครงการดังกล่าว และให้คำนึงถึงประโยชน์และความเดือดร้อนที่ประชาชนในบริเวณผังเมืองเฉพาะจะพึงได้รับ

15.3) อุทธรณ์ที่ยื่นตามความในมาตรา 70 (3) ให้พิจารณาวินิจฉัยโดยคำนึงถึงเหตุผลและรายละเอียดแห่งการรื้อย้าย หรือตัดแปลงอาคารให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ รวมทั้งค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการรื้อย้ายหรือตัดแปลงอาคาร ประโยชน์และความเดือดร้อนของประชาชนในบริเวณนั้น

15.4) อุทธรณ์ที่ยื่นตามความในมาตรา 70 (5) ให้พิจารณาวินิจฉัยถึงสภาพอาคารทรัพย์สินอื่นที่อยู่ในอาคาร ประโยชน์และความเดือดร้อนที่ผู้อุทธรณ์จะได้รับ โดยคำนวณตามราคาที่เป็นธรรมและให้คำนึงถึงการจัดหาที่อยู่ชั่วคราวด้วย

15.5) อุทธรณ์ที่ยื่นตามความในมาตรา 70 (5) ให้พิจารณาวินิจฉัยถึงสภาพอาคารทรัพย์สินอื่นที่อยู่ในอาคาร ประโยชน์และความเดือดร้อน ที่ผู้อุทธรณ์จะได้รับ โดยคำนวณตามราคาที่เป็นธรรมและให้คำนึงถึงการจัดหาที่อยู่ชั่วคราว

15.6) อุทธรณ์ที่ยื่นตามความในมาตรา 70 (6) ให้พิจารณาวินิจฉัยถึงความเหมาะสมของที่ดินหรืออาคาร และราคาเช่าที่เป็นธรรมทั้งนี้โดยพิจารณากันเงินเฉพาะส่วนที่เป็นค่าเช่าเท่านั้น และต้องไม่เกินกว่าเงินค่าตอบแทนที่ผู้อุทธรณ์จะพึงได้รับ

15.7) อุทธรณ์ที่ยื่นตามความในมาตรา 70 (7) ให้พิจารณาวินิจฉัยถึงความมากน้อยแห่งสิทธิที่ผู้อุทธรณ์ต้องเสียหรือถูกจำกัดหรือภาระที่ต้องปฏิบัติหรืองดเว้นไม่ปฏิบัติ รวมทั้งประโยชน์และความเดือดร้อนที่ผู้อุทธรณ์จะพึงได้รับ แต่ราคาที่จะกำหนดให้ต้องไม่เกินกว่าราคาที่ดินตามความเป็นธรรม

15.8) อุทธรณ์ที่ยื่นตามความในมาตรา 70 (8) ให้พิจารณาวินิจฉัยถึงความจำเป็นที่จะต้องเข้าใช้ที่ดินบริเวณนั้น โดยคำนึงถึงเมืองเฉพาะในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะความปลอดภัยของประชาชนสวัสดิภาพของสังคม และคำนึงถึงประโยชน์ที่จะพึงได้จากการใช้ที่ดินบริเวณนั้น สภาพของที่ดิน ทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดิน ประโยชน์และความเดือดร้อนที่ประชาชนรวมทั้งกิจการต่าง ๆ ที่อยู่ทั้งในและนอกเขตผังเมืองเฉพาะจะพึงได้รับและให้พิจารณาถึงค่าตอบแทนตามราคาที่เป็นธรรม แต่ต้องไม่น้อยกว่าค่าตอบแทนที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินใกล้เคียงรายอื่นในเขตผังเมืองเฉพาะส่วนใหญ่ได้รับ

16) ให้คณะกรรมการอุทธรณ์หรือคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นพิจารณาวินิจฉัยสั่งการภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ลงทะเบียนในสารบบอุทธรณ์ และในกรณีที่คณะกรรมการอุทธรณ์หรือคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยสั่งการได้ภายในระยะเวลาตามวรรคหนึ่งเพราะมีเหตุจำเป็นอย่างอื่น ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาวินิจฉัยสั่งการได้ครั้งหนึ่งไม่เกินสิบห้าวัน และให้บันทึกเหตุผลที่จำต้องมีการขยายระยะเวลาพิจารณาไว้อีกด้วย และเมื่อรวมกันทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินเก้าสิบวัน

17) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์หรือคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อกรรมการทุกคนที่ร่วมพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เรื่องนั้น พร้อมทั้งให้เหตุผลแห่งการที่วินิจฉัย



18) เมื่อคณะกรรมการอุทธรณ์หรือคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นแล้วแต่กรณีมีคำวินิจฉัยแล้ว ให้แจ้งคำวินิจฉัยเป็นหนังสือไปยังผู้อุทธรณ์ภายในสามวันนับแต่วันที่ได้อินิจฉัย

19) ภายหลังจากการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์หรือคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น ผู้อุทธรณ์หรือบุคคลอื่นใดที่ถูกเรียกตัวมาชี้แจงตามความในข้อ 10 อาจร้องขอต่อคณะกรรมการอุทธรณ์หรือคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น เพื่อขอตรวจเอกสารทั้งหมดหรือแต่บางฉบับในอุทธรณ์เรื่องนั้นก็ได้หรือจะขอคัดสำเนาหรือขอให้สำนักผังเมืองคัดสำเนาและรับรอง โดยผู้ร้องขอเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นก็ได้ แต่ทั้งนี้ห้ามมิให้ตรวจเอกสารหรือคัดสำเนาหรือขอให้คัดสำเนาและรับรองเอกสารที่สำนักผังเมืองสงวนไว้เพื่อปวงเมื่อประโยชน์ของรัฐ หรือเป็นเอกสารที่เกี่ยวกับความลับของทางราชการ

4.4 แนวคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดและศาลปกครองสูงสุดในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับคดีการผังเมืองที่มีลักษณะเป็นการรอนสิทธิของผู้ฟ้องคดี

ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะนำเสนอแนวคำวินิจฉัยของศาลในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับคดีการผังเมือง ซึ่งประกอบด้วยแนวคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมหรือองค์กรวินิจฉัยอื่นก่อนการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทยและแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองหลังจากมีการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย ซึ่งมีลักษณะเป็นการรอนสิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับผังเมือง โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

4.4.1 แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทยอันมีลักษณะเป็นการรอนสิทธิผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับการผังเมือง

ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะได้นำเสนอแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง ซึ่งเกิดขึ้นก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย ซึ่งเป็นแนวคำวินิจฉัยที่มีลักษณะเป็นการรอนสิทธิหรือกีดกันสิทธิในการนำข้อพิพาทไปสู่ศาล ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้ที่อยู่ในเขตผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะที่ไม่สามารถได้รับการเยียวยา หรือการพิจารณาจากองค์กรตุลาการซึ่งมีสามารถสรุปแนวคำวินิจฉัยที่สำคัญ ทั้งนี้ แนวคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นไปตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ดังนี้

ประการแรก ("คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 45/2529," 2529)¹²⁴ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ตลอดจนกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง กำหนดว่าในการปิดประกาศแผนที่แสดงเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้นจะต้องมีการปิดประกาศรายละเอียดของข้อกำหนด และข้อห้ามเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมไว้ ณ ที่ประกาศ โดยมาตรา 19 บัญญัติว่า ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมใด ให้สำนักผังเมืองจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็น ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง ซึ่งกฎกระทรวง (พ.ศ. 2518) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ข้อ 3 ก็กำหนดว่าให้สำนักผังเมืองจัดให้มีการปิดประกาศ (ก) แผนที่แสดง เขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม แม้ผู้ร้องทุกข์เห็นว่าการโฆษณาประชาสัมพันธ์และการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพทำให้มีประชาชนเข้าร่วมประชุมในแต่ละครั้ง น้อยมาก โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงแต่แจกเอกสาร และอธิบายเอกสารประกอบให้ผู้เข้าร่วมประชุม ฟังแต่เพียงเล็กน้อยไม่ได้มีการชี้แจงถึงข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินและสิทธิในการคัดค้าน ข้อกำหนดดังกล่าวให้ประชาชนทราบ และการปิดประกาศผังเมืองรวมให้ประชาชนทราบก็ไม่มีรายละเอียดที่จะทำให้ประชาชนสามารถเข้าใจได้ชัดเจนและไม่ปรากฏรายละเอียดของข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งประชาชนสามารถตรวจสอบได้ ณ ที่ประกาศจึงทำให้ไม่มีผู้ใดทราบถึงสิทธิในการได้รับคำชี้แจง และสิทธิในการคัดค้าน ซึ่งในประเด็นนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่า หากสำนักผังเมืองได้ดำเนินการครบถ้วนตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องครบถ้วนแล้ว ก็ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ส่งผลให้คำร้องทุกข์ไม่สามารถรับฟังได้ และเป็นการตัดสิทธิผู้ร้องทุกข์ในการได้รับการเยียวยาผลกระทบในการวางผังเมืองจากหน่วยงานของรัฐ

ประการที่สอง ("คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 67/2535," 2535)¹²⁵ การปิดประกาศแสดงเขตที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ และการประกาศเชิญชวนให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินเสนอความคิดเห็นต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดวางแนวเขตผังเมืองดังกล่าว สำนักผังเมืองได้กระทำโดยการปิดประกาศ ณ สถานที่ในท้องที่ที่จะบังคับใช้ผังเมือง พร้อมทั้งแจ้งขอให้เสนอความคิดเห็นภายในระยะเวลาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 30 มาตรา 31 และมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 และแม้ว่าการปิดประกาศดังกล่าว จะไม่ได้ปิด

¹²⁴ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 45/2529

¹²⁵ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 67/2535

ณ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน หรือที่ทำการกำนัน ซึ่งเป็นที่ประชาคมสำหรับประชาชนในชุมชนก็ตาม การปิดประกาศนั้นย่อมชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ซึ่งในกรณีที่สองนี้ ผู้เขียนเห็นว่าการปิดประกาศให้ประชาชนทราบข้อเท็จจริงว่ามี การกำหนดเขตที่จะบังคับใช้ผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะในท้องที่ที่ตนอยู่อาศัยนั้นเป็นสิ่งจำเป็นที่ รัฐจะต้องตระหนักถึง และในบางท้องที่ประชาชนมีศูนย์รวมในการพบปะ พูดคุย หรือร่วมประชาคม กัน เช่น ศาลากลางหมู่บ้าน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน ที่ทำการกำนัน ประกอบกับผู้ใหญ่บ้าน และกำนัน เป็นผู้นำชุมชน และผู้ปกครองท้องที่ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ดังนั้นการปิดประกาศที่ เกี่ยวข้องกับการผังเมือง รวมถึงการรับฟังความคิดเห็น และข้อคัดค้าน จึงควรกระทำเพื่อให้ประชาชน รับรู้และเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐให้มากที่สุด การที่คณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ มีคำวินิจฉัยว่า หากได้ดำเนินการปิดประกาศในท้องที่ที่จะบังคับใช้ผังเมืองรวม หรือผังเมืองเฉพาะแล้ว แม้ไม่ปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน หรือที่ทำการกำนัน ก็ถือเป็นการ กระทำที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ผู้เขียนไม่เห็นพ้องด้วย

4.4.2 แนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง อันมีลักษณะเป็นการรอนสิทธิผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับการผังเมือง

ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะได้นำเสนอแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ที่ เกี่ยวข้องกับการผังเมือง ซึ่งเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งที่มีลักษณะเป็นการรอนสิทธิหรือกีดกันสิทธิใน การนำข้อพิพาทไปสู่ศาล ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้ที่อยู่ในเขตผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะทำให้ไม่ สามารถได้รับการเยียวยาความเสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

ประการแรก คำพิพากษาที่ศาลนำหลักความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์มหาชนมา บังคับใช้เหนือประโยชน์เอกชน ("คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 934/2547," 2547)¹²⁶

ในกรณีนี้ มีข้อเท็จจริงสามารถสรุปได้ว่า คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำ สัญญาผลิตไฟฟ้าขายให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยผู้ฟ้องคดีได้เช่าที่ดินในเขตตำบล คลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งมีพื้นที่เพียงพอสำหรับการตั้งโรงงานและเพียงพอ ต่อการขยายกำลังการผลิตในอนาคต และเนื่องจากในกระบวนการผลิตบางขั้นตอนจำเป็นต้องมีการ สร้างถังเก็บขนาดใหญ่เพื่อเก็บสำรองน้ำมันไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัด สมุทรปราการขอเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมสมุทรปราการ

¹²⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 934/2547

จากพื้นที่ประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อยเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม ซึ่งกรรมการผังเมืองมีมติเห็นชอบให้เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวได้ และในวันที่ 21 มิถุนายน 2544 ได้มีประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองสมุทรปราการ พ.ศ. 2544 ทำให้ที่ตั้งของโรงงานผู้ฟ้องคดีอยู่ในพื้นที่ประเภทอุตสาหกรรม แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่สองประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียตรวจดูแผนผังข้อกำหนดและรายการประกอบแผนผังของผังเมืองรวมสมุทรปราการ (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) ปรากฏว่ามีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในพื้นที่บริเวณดังกล่าวกลับไปเป็นพื้นที่ประเภทชนบทและเกษตรกรรม และประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่อาจได้รับความเสียหายจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เพราะทำให้ไม่สามารถดำเนินการขยายโรงไฟฟ้า ซึ่งอาจส่งผลให้ตกเป็นผู้ผิดสัญญาได้ นอกจากนี้การแก้ไขปรับปรุงกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามมาตรา 26 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ จะทำได้ในกรณี que เห็นว่า เหมาะสมกับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไปหรือประโยชน์แห่งรัฐ ซึ่งต้องมีการดำเนินการศึกษาวิจัยและการวิเคราะห์หรือดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักวิชาการมาประกอบ ใน การใช้ดุลพินิจ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่สองขอให้เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎกระทรวงดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่หนึ่งยกคำร้องของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งยกคำร้องของผู้ฟ้องคดี และให้ศาลสั่งให้ ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อใช้ในการทำธุรกรรมผลิตกระแสไฟฟ้าได้ต่อไป

ประการที่สอง คำพิพากษาที่ศาลไม่เข้าไปใช้ดุลพินิจแทนฝ่ายปกครอง ซึ่งส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองและเยียวยาสิทธิในด้านการผังเมืองของประชาชน ("คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 934/2547," 2547)¹²⁷

ในกรณีนี้ มีข้อเท็จจริงสามารถสรุปได้ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่หนึ่งมีมติดยกคำร้องของผู้ฟ้องคดีที่สองให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณที่ตั้งโรงงานของผู้ฟ้องคดีให้เป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้าโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่หนึ่ง (คณะกรรมการผังเมือง) ใ้คงเป็นที่ดินที่ใช้ประโยชน์ประเภทชนบทและเกษตรกรรม และที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อยไว้ตามเดิมนั้น การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่หนึ่งดังกล่าวเป็นการดำเนินการตาม มาตรา 24 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่หนึ่งปฏิบัติก่อนที่จะมีการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองใหม่ ตาม มาตรา 26 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อันเป็นการเตรียมการและการดำเนินการเพื่อ จัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ จึงยังไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธี

¹²⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 934/2547

ปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น เมื่อคำสั่งยกคำร้องเป็นเพียงขั้นตอนในการออกกฎกระทรวงเพื่อแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวม จึงยังไม่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงส่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา

ประการที่สอง คำพิพากษาที่ศาลยึดถือประโยชน์สาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองให้อยู่เหนือประโยชน์เอกชน

ในกรณีนี้ มีข้อเท็จจริงสามารถสรุปได้ว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดี เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินที่อยู่ในเขตผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 414 (พ.ศ. 2542)ฯ ซึ่งกำหนดให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ในพื้นที่สีเหลืองซึ่งเป็น ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย ห้ามก่อสร้างอาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่หรืออาคารสูง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่หนึ่ง (กรุงเทพมหานคร) เป็นผู้ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมดังกล่าว โดยขออนุมัติต่อคณะกรรมการผังเมือง และดำเนินการตามขั้นตอนตามมาตรา 19 มาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 23 และมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ แล้ว ซึ่งในขั้นตอนการปิดประกาศเพื่อให้ประชาชนยื่นคำร้องขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินและข้อกำหนด มีผู้ยื่นคำร้องรวมทั้งสิ้น 875 ราย แต่ไม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดี ยื่นคำร้องขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดหรือคัดค้านแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเนื่องจากไม่สามารถเข้าใช้ที่ดินเพื่อสร้างศูนย์บันเทิงได้ และผู้ฟ้องคดีไม่ทราบว่าการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองก่อนออกเป็นกฎกระทรวงฉบับนี้ได้มี การโฆษณาให้ประชาชนทราบและแสดงข้อคัดค้าน หากทราบผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการคัดค้าน อย่างแน่นอนเพราะกฎกระทรวงดังกล่าวออกโดยไม่ถูกต้องตรงกับสภาพข้อเท็จจริงของ พื้นที่ สภาพเศรษฐกิจและสังคม และวัตถุประสงค์ของกฎหมาย จึงขอให้ศาลยกเลิกกฎกระทรวงฉบับที่ 414 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

ประการที่สาม คำพิพากษาที่นำหลักเศรษฐกิจมาใช้ในการพิจณาพิพากษาคดี

ในกรณีนี้ ข้อเท็จจริงพบว่า กฎกระทรวง ฉบับที่ 414 (พ.ศ. 2542)ฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากรุงเทพมหานคร และการดำรงรักษาเมือง และบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคม และการขนส่ง การสาธารณสุข ภูมิภาค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อมให้สอดคล้องกับการพัฒนาระบบเมืองในภาคต่าง ๆ และเขตปริมาณชลตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมีนโยบายและมาตรการเพื่อจัดระบบการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพสามารถรองรับและสอดคล้องกับการขยายตัวของชุมชนในอนาคต และ พัฒนาด้านที่อยู่อาศัยและทางพาณิชย์กรรมให้สอดคล้องกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และสังคมของชุมชน ตามเจตนารมณ์ของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ ประกอบกับการจำแนก

การใช้ประโยชน์ที่ดินออกเป็นประเภทต่าง ๆ ตามกฎกระทรวงนั้น มิได้แยกประเภทโดยเด็ดขาดแต่ผสมผสานการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นได้ตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงการขยายตัวของเมืองและประชาชนในอนาคตโดยอาศัยเกณฑ์และมาตรฐานการวางและจัดทำผังเมืองรวม พ.ศ. 2539 ที่กรมการผังเมืองกำหนดไว้ และหลักวิชาทางด้านผังเมืองมาประกอบการพิจารณา แม้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจะอยู่ในพื้นที่สีเหลืองประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย ซึ่งมีข้อกำหนด ห้ามสร้างอาคารที่อยู่อาศัยและประกอบพาณิชย์กรรมประเภทอาคารขนาดใหญ่หรืออาคารสูง แต่ก็ยังสามารถสร้างอาคารที่มีขนาดหรือความสูงไม่เกินข้อกำหนดได้หลายหลังจนเต็มเนื้อที่ได้ โดยมีการเว้นระยะห่างระหว่างอาคารและระยะถอยร่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ และ การอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่หรืออาคารสูงในบริเวณที่ประชาชนอยู่อาศัยเป็นการรบกวนสิทธิของผู้อื่นด้วย ดังนั้น ข้อกำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าวจึงเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ แล้ว และเมื่อพิจารณาถึงประโยชน์ของกรุงเทพมหานครและประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมแล้วถึงจะมีข้อขัดข้องในการใช้สิทธิของบุคคลอยู่บ้าง แต่ก็มีส่วนน้อยกว่าประโยชน์ที่กรุงเทพมหานครและประชาชนส่วนรวมจะได้รับอีกทั้งไม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียได้ยื่นคำคัดค้านข้อกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่อย่างใด ดังนั้น การกำหนดให้บริเวณที่ตั้งที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นพื้นที่สีเหลืองประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายศาลจึงพิพากษายกฟ้อง ("คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 18/2545," 2545)¹²⁸

นอกจากนี้ ยังมีอีกหนึ่งกรณี ซึ่งสามารถสรุปข้อเท็จจริงได้ว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีได้ ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 433 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติ การผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งที่ดินของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวถูกกำหนดให้เป็นที่ดินประเภทที่โล่ง เพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้ง ๆ ที่เดิมเป็นย่านการค้าเก่าแก่แต่ถูกเพลิงไหม้เมื่อ ปี พ.ศ. 2506 และถูกปฏิเสธจากทางเทศบาลเมืองกำแพงเพชรมิให้ปลูกสร้างอาคารโดยอ้างว่า เป็นที่ที่อยู่ในเขตเพลิงไหม้และไม่มีโฉนดที่ดิน ผู้ฟ้องคดีกับพวกประมาณ 33 ราย จึงไปขอออกโฉนดที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดกำแพงเพชร แต่ได้รับการปฏิเสธ จึงนำเรื่องไปฟ้องต่อศาลจังหวัดกำแพงเพชร และต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดฯ สั่งให้หน่วยงานชลประทานดูทรายขึ้นมาถมในที่ดินของผู้ฟ้องคดีกับพวกผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลจังหวัดกำแพงเพชรอีก 1 คดี และเมื่อคดีถึงที่สุดศาลพิพากษาว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองที่ดินบางส่วน แต่ก่อนที่คดีจะถึงที่สุดถูกผู้ว่าราชการจังหวัดกำแพงเพชรกั้นกั้นแกล้งโดยดำเนินการให้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ.

¹²⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พ. 18/2545

2532) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้ที่ดินในบริเวณดังกล่าว เป็นพื้นที่สีเขียวอ่อน ซึ่งเป็นที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ก่อนสิ้นระยะเวลาการบังคับใช้กฎกระทรวง ผู้ฟ้องคดีกับพวกได้ทำหนังสือคัดค้านไปยังกรมการผังเมือง และได้รับตอบตามหนังสือกรมการผังเมืองแจ้งให้ทราบว่าเป็นที่ดินซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของหรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย (สีเหลือง) แต่ครั้งกฎกระทรวง ฉบับที่ 433 (พ.ศ. 2542)ฯ ประกาศบังคับใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีกับพวก ถูกกำหนดให้เป็นที่ดินประเภทสีเขียวอ่อนตามเดิม การออกกฎกระทรวงดังกล่าวจึงเป็นการออกกฎกระทรวงโดยมิชอบ เพราะขัดต่อหนังสือกรมการผังเมืองและสภาพของที่ดิน แม้ว่าเมื่อกฎกระทรวง ฉบับที่ 433 (พ.ศ. 2542)ฯ ประกาศใช้บังคับแล้วได้มีการเปลี่ยนแปลง ให้ที่ดินที่เอกชนเป็นเจ้าของ หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายสามารถก่อสร้างอาคารประเภทที่อยู่อาศัยได้แต่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 บังคับว่าที่อยู่อาศัยต้องเว้นที่ดินว่างไว้ ทั้งด้านหน้า ด้านหลังและด้านข้างด้านละ 0 เมตร ทำให้ผู้ที่มีที่ดินกว้าง 4.00-5.00 เมตร จะทำการก่อสร้างอาคารไม่ได้เลยจึงขอเพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ 433 (พ.ศ. 2542)ฯ ดังกล่าว ("คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 18/2545," 2545)¹²⁹

คดีมีประเด็นที่เป็นในเนื้อหาของคดีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา คือ ศาลปกครองสูงสุดจะต้องวินิจฉัยว่าการใช้ดุลพินิจในการกำหนดให้พื้นที่ของผู้ฟ้องคดีกับพวกเป็นพื้นที่โล่ง เพื่อนันทนาการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (สีเขียวอ่อน) มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 หรือไม่เพียงใด

จากข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าโดยที่ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติเกี่ยวกับเจตนารมณ์ หรือวัตถุประสงค์ของการผังเมืองว่า เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับ ความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสุลักษณะ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบความสวยงาม การใช้ประโยชน์ ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพ ของสังคมเพื่อส่งเสริม การเศรษฐกิจสังคมและสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุประสงค์ที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อ บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าใน ทางธรรมชาติ เห็นได้ว่าเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของการผังเมืองก็เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชนให้สอดคล้องกับประโยชน์ของเอกชนอันเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินซึ่ง

¹²⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พ. 18/2545

ได้แก่ การจัดการเกี่ยวกับที่ดินนั่นเอง สำหรับวัตถุประสงค์ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 433 (พ.ศ. 2542) ๆ ได้กำหนดอยู่ในข้อที่ 3 กล่าวคือ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อมฯ เห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ของกฎกระทรวงมีเจตนารมณ์จะจัดการเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือประโยชน์มหาชน เช่นเดียวกัน ประกอบกับจากข้อเท็จจริงที่ดินของ ผู้ฟ้องคดีอยู่ติดกับแม่น้ำปิงที่เป็นแม่น้ำสายหลักมีความสำคัญเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ของประชาชน การกำหนดให้บริเวณริมฝั่งแม่น้ำเป็นที่โล่งเพื่อนันทนาการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมจึงเป็นเรื่องที่มีความเหมาะสม ถึงแม้ว่าการกำหนดให้พื้นที่ของผู้ฟ้องคดีเป็นที่โล่ง เพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (สีเขียวอ่อน) จะเป็นการกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีบ้าง แต่ก็ได้มีการจำกัดสิทธิโดยสิ้นเชิงแต่อย่างใดดังปรากฏตามข้อ 13 วรรคสอง แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว ซึ่งกำหนดให้ที่ดินที่เอกชนเป็นเจ้าของ หรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายนอกจากจะใช้ประโยชน์เพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม สาธารณูปโภคและสาธารณูปการหรือสาธารณประโยชน์แล้วยังสามารถใช้ประโยชน์เพื่อการอยู่อาศัยและ การเกษตรกรรมได้โดยมีข้อห้ามบางประการตามที่กำหนดไว้เท่านั้น สอดคล้องกับหลักการในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามมาตรา 48 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจบทบัญญัติ แห่งกฎหมายเฉพาะ และเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณูปโภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษา ทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือเพื่อขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ดังนั้นการใช้ดุลพินิจในการกำหนดพื้นที่ในบริเวณดังกล่าวเป็นพื้นที่ประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (สีเขียวอ่อน) จึงมีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สามารถออกมาเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน บางประการเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมได้

สำหรับปัญหาที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรมและเป็นการเลือกปฏิบัติต่อตนและประชาชนในพื้นที่ถูกไฟไหม้โดยเฉพาะเจาะจงเนื่องจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีกับพวกเป็นย่านการค้าเก่าแก่กันนั้น เห็นว่าได้เกิดเพลิงไหม้ในบริเวณดังกล่าวมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2506 ที่ดินในบริเวณนั้นกลายเป็นที่โล่งมาเป็นเวลานานหลายปีแล้ว สภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวมิได้มีการใช้ประโยชน์



2935635083

CT :Thesis 5886028034 thesis / rev: 02082562 15:56:10 / seq: 21

อย่างต่อเนื่องมาจนกระทั่งมีการจัดทำกฎกระทรวงให้ใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรณีดังกล่าวไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 27 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นได้ต่อไป ดังที่ได้ใช้ประโยชน์มาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมดังกล่าว

นอกจากนี้ในการออกกฎกระทรวงบังคับใช้ผังเมืองรวมนั้น กฎหมาย ได้กำหนดให้คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกระทำการหรือวินิจฉัยเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือให้ช่วยเหลือในการดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมายเสร็จเรียบร้อยแล้ว หรือมีมติในเรื่องใดต้องรายงานคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาต่อไป ดังนั้นคณะกรรมการผังเมืองจึงสามารถมีดุลพินิจนำมติของคณะกรรมการนั้นมาพิจารณาได้ตามความเหมาะสม และหลังจากที่คณะกรรมการผังเมืองมีการประชุมพิจารณาร่างผังเมืองรวมแล้ว ได้มีการปิดประกาศเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียตรวจสอบเป็นเวลา 90 วัน ตามขั้นตอนหากผู้ใด ไม่พอใจมติของคณะกรรมการผังเมืองมีสิทธิยื่นคำร้องให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาคำร้องใหม่ได้อีกครั้ง พิเคราะห์ได้ว่าในการดำเนินการเพื่อออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 433 (พ.ศ. 2542)ฯ คณะกรรมการผังเมืองได้เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องคัดค้านได้อย่างเต็มที่แล้ว การดำเนินการในแต่ละขั้นตอนเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเปิดเผยมิได้มีลักษณะที่เป็นการกั้นกั้วหรือเลือกปฏิบัติต่อผู้หนึ่งผู้ใดโดยไม่เป็นธรรมแต่ประการใด

ประการที่สี่ คำพิพากษาที่มีลักษณะเป็นการยกเลิกหรือเพิกถอนเขตผังเมืองซึ่งได้ดำเนินการถูกต้องครบขั้นตอนตามกฎหมาย ("คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 13/2547," 2547)¹³⁰

ในคดีนี้ ข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบอาชีพประมงเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) ออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2544 ออกตามความใน พระราชบัญญัติ การผังเมืองฯ โดยได้เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมสมุทรปราการ ในเขตตำบลคลองด่านที่กำหนดเป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย และที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ตามผังเมืองเดิมเป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินไปเพื่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมและคลังสินค้า ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดี และประชาชนที่ประกอบอาชีพดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนกฎกระทรวง

¹³⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 13/2547

ให้ใช้บังคับ ผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2544 ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ เฉพาะพื้นที่ ตำบลคลองด่าน ("คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 13/2547," 2547)¹³¹

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สำหรับประเด็นว่ากฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2544 ออกตามความใน พระราชบัญญัติ การผังเมืองฯ ซึ่ง แก้ไขเปลี่ยนแปลงผังเมืองรวมสมุทรปราการเฉพาะที่ดินในเขตตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ บางส่วนโดยแก้ไขให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณกิโลเมตร ที่ 58 ถึง 59 ถนนสุขุมวิท จากที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อยเป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า และแก้ไขจากที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมเป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงผังเมืองรวมสมุทรปราการ ในขณะที่ผังเมืองรวมฉบับเดิม ตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ฉบับที่ 173 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติ การผังเมือง พ.ศ. 2518 ยังมีผลใช้บังคับต้องดำเนินการตามนัยมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการ ผังเมืองฯ ซึ่งบัญญัติให้นำความในมาตรา 22 มาตรา 23 มาตรา 24 และมาตรา 25 มาใช้บังคับ โดยอนุโลม จึงมีขั้นตอนในการดำเนินการ 4 ขั้นตอน คือ

1) เมื่อกรมการผังเมือง (ปัจจุบันเป็นกรมโยธาธิการและผังเมือง) หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดทำผังเมืองรวมเสร็จแล้วให้กรมการผังเมืองเสนอคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ ข้อเท็จจริงในขั้นตอนนี้ปรากฏว่ากรมการผังเมืองได้นำผังเมืองรวมสมุทรปราการ (ปรับปรุงครั้งที่ 1) เสนอคณะกรรมการฯ พิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการฯ กล่าวถึงโครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมระยะที่หนึ่งของกรมควบคุมมลพิษในพื้นที่ตำบลคลองด่านด้วย แต่ไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรองรับโครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียดังกล่าว ฉะนั้นการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตตำบลคลองด่านตามผังเมืองรวมสมุทรปราการ (ปรับปรุงครั้งที่ 1) ยังคงเป็นพื้นที่ประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อยและประเภทชนบทและเกษตรกรรม ตามกฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 173 (พ.ศ. 2537) เช่นเดิมการดำเนินการของกรมการผังเมืองตามขั้นตอนนี้ชอบด้วย มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

2) กรมการผังเมืองได้นำผังเมืองรวมสมุทรปราการ (ปรับปรุงครั้งที่ 1) ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองไปปิดประกาศโดยเปิดเผย ณ สถานที่ราชการ และที่ทำการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นเวลา 90 วัน เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดโดยแจ้งด้วยว่าให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอให้แก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมภายในเวลาดังกล่าวได้ การดำเนินการตามขั้นตอนนี้เป็นไปตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าวแล้ว

¹³¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 13/2547

3) เมื่อครบกำหนด 90 วัน ได้มีผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องขอเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังเมืองรวมสมุทรปราการรวม 17 ราย โดยบริษัท อีสเทิร์น เพาเวอร์ แอนด์อิเล็กทริก จำกัด ขอเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในบริเวณหลักกิโลเมตรที่ 58 ถึง 59 ของถนนสุขุมวิทในเขตตำบล คลองด่าน จากที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อยเป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรม และคลังสินค้า ซึ่งตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ กำหนดให้กรรมการ ผังเมืองเสนอคำร้องขอขึ้นต่อคณะกรรมการผังเมืองพร้อมด้วยความเห็น ถ้าคณะกรรมการฯ เห็นด้วยกับคำร้องขอให้ส่งกรรมการผังเมืองหรือ เจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีแก้ไข คณะกรรมการฯ พิจารณา ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้พิจารณา คำร้องขอทั้งหมดแล้วมีมติ เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2541 ให้ความเห็นชอบให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่มีผู้ร้องขอรวม 12 ราย ซึ่งรวมถึงคำร้องขอของบริษัท อีสเทิร์น เพาเวอร์ แอนด์อิเล็กทริก จำกัด และส่งยกเลิกคำร้องขอรวม 5 ราย นอกจากนี้คณะกรรมการฯ ยังได้มีมติให้เปลี่ยนแปลงพื้นที่การใช้สอยเพิ่มเติมในตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ จากเขตชนบทและเกษตรกรรมเป็นเขตอุตสาหกรรมและคลังสินค้า เพื่อขยายให้ครอบคลุมถึงบริเวณโรงบำบัดน้ำเสียรวมของกรมควบคุมมลพิษที่อยู่ติดกันต่อไปจากบริเวณพื้นที่ของบริษัท อีสเทิร์น เพาเวอร์ แอนด์อิเล็กทริก จำกัด โดยไม่มีผู้มีส่วนได้เสียร้องขอด้วย ศาลเห็นว่ามติของ คณะกรรมการฯ ให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมสมุทรปราการ (ปรับปรุงครั้งที่ 1) ที่กรรมการผังเมืองนำไปปิดประกาศตามนัยมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติ การผังเมืองฯ ขอบด้วยขั้นตอนในมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเพราะมีผู้มีส่วนได้เสีย ร้องขอ ส่วนมติที่ให้เปลี่ยนแปลงพื้นที่ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตตำบลคลองด่านจากที่ดินประเภท ชนบทและเกษตรกรรมเป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้าโดยไม่มีผู้ร้องขอและผังเมืองรวมสมุทรปราการ (ปรับปรุงครั้งที่ 1) ที่กรรมการผังเมืองนำไปปิดประกาศมิได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าว ทั้ง ๆ ที่ควรจะมีการแก้ไขโดยกำหนดให้เขตพื้นที่ รองรับโครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียระยะที่หนึ่งของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้ เพราะที่ประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งแรก ได้มีการกล่าวถึงโครงการนี้แล้ว ซึ่งกรรมการผังเมืองควรจะนำไปพิจารณาแก้ไขผังเมืองรวมสมุทรปราการ (ปรับปรุงครั้งที่ 1) ก่อนที่จะนำไปปิดประกาศให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบ ฉะนั้น มติคณะกรรมการฯ ดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น ไม่ได้ให้อำนาจไว้ และเป็นกรณีที่ถือได้ว่ามติของคณะกรรมการฯ ดังกล่าวเป็นการแก้ไข เปลี่ยนแปลงผังเมืองรวมสมุทรปราการตามกฎหมายกระทรวงฯ ฉบับที่ 173 (พ.ศ. 2537)

4) ในกรณีที่ไม่มีผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงผังเมืองรวมที่ได้นำไปปิดประกาศในขั้นตอนตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กรรมการผังเมืองชอบที่จะนำผังเมืองรวมนั้นเสนอผู้ถูกฟ้องคดีออกกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นต่อไปได้ แต่ถ้าผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมและ



2935635083

CT :Thesis 5886028034 thesis / rev: 02082562 15:56:10 / seq: 21

คณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบ กรมการผังเมืองต้องนำผังเมืองรวมดังกล่าวมาแก้ไขให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการฯ ให้ความเห็นชอบ แล้วนำเสนอผู้ถูกฟ้องคดีออกกฎกระทรวงเพื่อใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นต่อไป ทั้งนี้ ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการ ผังเมืองฯ ซึ่ง ข้อเท็จจริงในชั้นตอนนี้ปรากฏว่า กรมการผังเมืองได้แก้ไขผังเมืองรวมสมุทรปราการ (ปรับปรุงครั้งที่ 1) ตามมติคณะกรรมการฯ ในการประชุมเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2541 ทั้ง 2 กรณี จึงเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมเป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้าในท้องที่ตำบลคลองด่าน ในกฎกระทรวง ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2544 โดยกรมการผังเมืองยังไม่ได้นำมติ คณะกรรมการฯ เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2541 ไปดำเนินการตามนัยมาตรา 23 แห่ง พระราชบัญญัติการผังเมืองฯ ไม่ชอบด้วยขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 23 มาตรา 24 และมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

จึงพิพากษาให้เพิกถอนกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2544 เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้พื้นที่ตำบลคลองด่านเป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า ซึ่งแต่เดิมเป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม และที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อยตามกฎหมายกระทรวงฯ ฉบับที่ 173 (พ.ศ. 2537) โดยให้คงไว้เฉพาะพื้นที่บริเวณระหว่างหลักกิโลเมตรที่ 58 ถึง 59 ของถนนสุขุมวิท ตามที่บริษัท อีสเทิร์น เพาเวอร์ แอนด์อิลเลคทริก จำกัด ร้องขอและคณะกรรมการผังเมือง ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ ให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2544 มีผลใช้บังคับ

4.5 สรุปแนวคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมและศาลปกครองที่เกี่ยวกับการผังเมืองในประเทศไทยอันมีลักษณะเป็นการรอนสิทธิผู้ฟ้องคดีปกครอง

ดังกล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มีผลใช้บังคับก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น คดีที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองในประเทศไทย นับตั้งแต่ พ.ศ. 2518 จนถึง ปี พ.ศ. 2542 จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ซึ่งมีคดีตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นแนวคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรม ก่อนปี พ.ศ. 2540 และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง หลังมีการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอสาระสำคัญ ดังนี้

4.5.1 แนวคำวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการผังเมืองของศาลยุติธรรมอันมีลักษณะเป็นการรอนสิทธิในการฟ้องคดีเกี่ยวกับผังเมือง



ศาลฎีกา ซึ่งเป็นศาลสูงสุดในศาลยุติธรรม ได้มีคำพิพากษาในคดีเกี่ยวกับการผังเมือง โดยปรากฏแนวคำพิพากษาอันมีลักษณะเป็นการรอนสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง และเป็นปัญหาสำคัญที่ผู้เขียนจะนำเสนอสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งพบว่ามีแนวคำพิพากษาที่สำคัญ ดังนี้

4.5.1.1 คำพิพากษาที่ยึดถือประโยชน์ของเอกชนมีสิทธิดีกว่าประโยชน์มหาชน

โดยข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า ตามหนังสือที่กรมการผังเมืองมีถึงโจทก์ระบุว่า กฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2532) มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 5 มิถุนายน 2532 ถึงวันที่ 4 มิถุนายน 2537 และมีการประกาศใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ 169 (พ.ศ. 2537) และฉบับที่ 211 (พ.ศ. 2538) ขยายอายุการใช้บังคับกฎกระทรวง ฉบับที่ 63 ออกไปอีกฉบับละ 1 ปี รวม 2 ปี ซึ่งมีผลใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ 63 มีผลใช้บังคับถึงวันที่ 4 มิถุนายน 2539 โจทก์ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารบนที่ดินโฉนดเลขที่ 20585 เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2540 การยื่นคำขอของโจทก์จึงเป็นการยื่นภายหลังจากที่กฎกระทรวง ฉบับที่ 63 สิ้นผลบังคับใช้ไปแล้ว พื้นที่บริเวณที่ดินของโจทก์ที่ขออนุญาตก่อสร้างอาคารจึงไม่มีกฎหมายใด ๆ กำหนดว่าที่ดินของโจทก์อยู่ในเขตพื้นที่สีเขียวอ่อน ซึ่งห้ามเจ้าของที่ดินก่อสร้างอาคาร โจทก์ในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินย่อมมีสิทธิที่จะใช้สอยที่ดินของโจทก์ได้ จำเลยซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นชอบที่จะอนุญาตให้โจทก์ก่อสร้างอาคารบนที่ดินของโจทก์ หากโจทก์ได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารโดยถูกต้อง ("คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5510/2545," 2545)¹³²

จากคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ศาลได้ยอมรับว่า ประโยชน์ของเอกชน ที่มีอยู่บนที่ดินกรรมสิทธิ์นั้น มีสิทธิดีกว่าประโยชน์มหาชน แม้ว่าเอกชนนั้นจะก่อสร้างอาคารบนพื้นที่เขตพื้นที่สีเขียวอ่อน ตามกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และกฎกระทรวงนั้นสิ้นผลใช้บังคับแล้วก็ตาม หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่า การไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารบนพื้นที่ที่ไม่อยู่ในเขตผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะนั้น จะเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสภาพแวดล้อม หรือเพื่อปกป้องไม่ให้เกิดการทรุดตัวหรือทำลายพื้นที่สีเขียว ก็อาจใช้ดุลพินิจที่จะไม่อนุญาตให้เอกชนรายใดก่อสร้างอาคารบนพื้นที่ดังกล่าวได้ แต่ในคดีที่ยกมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ศาลได้ยึดหลักการกรรมสิทธิ์ของเอกชนเป็นหลัก ว่าหากเป็นที่ดินที่เอกชนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ย่อมสามารถใช้สิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่จะจำหน่าย จ่าย โอน

¹³² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5510/2545

เปลี่ยนแปลง หุบ ทำลาย ได้ตามหลักกฎหมายเอกชน แม้ว่าจะไม่สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะก็ตาม

4.5.1.2 คำพิพากษาที่นำหลักเบี้ยปรับทางแพ่งมาใช้แทนค่าปรับทางปกครอง

โดยข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า จำเลยได้ยื่นขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคารแล้ว แต่จำเลยได้ทำการก่อสร้างอาคารไปก่อนที่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และต่อมาเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือแจ้งจำเลยว่าสถานที่ก่อสร้างอาคารอยู่ในแนวถนนโครงการผังเมืองรวมซึ่งตามข้อกำหนดของผังเมืองรวมไม่สามารถอนุญาตให้ก่อสร้างได้ ต่อมาได้มีคำสั่งให้จำเลยระงับการก่อสร้าง และวันที่ 19 เมษายน 2539 ได้มีคำสั่งเป็นหนังสือให้จำเลยรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่รับอนุญาตให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน ครบกำหนดในวันที่ 18 มิถุนายน 2539 แต่จำเลยมิได้ปฏิบัติตาม การฝ่าฝืนปลูกสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตก็ดี การไม่ดำเนินการขออนุญาตปลูกสร้าง อาคารหรือดำเนินการตามมาตรา 39 ทวิ ก็ดี ย่อมสิ้นสุดลง เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งให้จำเลยรื้อถอนอาคาร แล้วจำเลยไม่ปฏิบัติตาม การกระทำของจำเลยในส่วนนี้ย่อมเป็นความผิดฐานฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ให้รื้อถอนอาคารตามมาตรา 42,66 ทวิ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และไม่มีความผิดตามมาตรา 21,65 วรรคสองอีก ดังนั้น ค่าปรับรายวันตามมาตรา 21,65 วรรคสอง ของจำเลยจึงต้องนับถึงวันที่ 17 มิถุนายน 2539 เท่านั้น ("คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5003/2545," 2545)¹³³

จากคำพิพากษาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ศาลฎีกาเห็นว่าการที่จำเลยฝ่าฝืนไม่ยอมรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นภายใน 45 วันนั้น ถือว่ามีความผิดฐานฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ให้รื้อถอนอาคาร ซึ่งต้องเสียค่าปรับเป็นรายวันตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืน อย่างไรก็ตามศาลฎีกาเห็นว่า เมื่อครบ 45 วัน นับตั้งแต่วันที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ปลูกสร้างในพื้นที่ผังเมืองรวมโดยไม่ได้รับอนุญาตนั้นแล้ว แต่จำเลยไม่รื้อถอนตามคำสั่งภายในกำหนด ถือว่าการฝ่าฝืนนั้นสิ้นสุดลงภายในระยะเวลา 45 วัน ซึ่งค่าปรับที่จำเลยต้องจ่ายเป็นรายวัน ก็สิ้นสุดลงโดย ซึ่งจะเห็นได้ว่า เป็นการใช้บทบัญญัติของกฎหมายอย่างแคบ เนื่องจากการบัญญัติให้ผู้ฝ่าฝืนต้องเสียค่าปรับดังกล่าว ซึ่งถือเป็นค่าปรับทางปกครอง จะต้องเสียค่าปรับไปจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง ซึ่งหากพ้นระยะเวลา 45 วันแล้ว จำเลยไม่ปฏิบัติให้ถูกต้อง เจ้าพนักงานก็มีอำนาจคำนวณค่าปรับต่อไปอีก จนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะเข้าดำเนินการรื้อถอนเอง หรือแจ้งเอกชนรายใดมาทำการรื้อถอน โดยให้ผู้ที่ตกอยู่ภายในบังคับของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนก็ได้ ดังนั้น คำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นคำพิพากษาที่ไม่สอดคล้องกับแนวคิดในการบังคับทางปกครองในคดีเกี่ยวกับการผังเมือง

¹³³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5003/2545

4.5.1.3 คำพิพากษาซึ่งนำหลักกฎหมายอาญาไม่มีผลย้อนหลังมาใช้กับการบังคับใช้กฎหมายปกครอง

ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง การใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำโดยกฎกระทรวง และตามมาตรา 27 วรรคหนึ่ง บัญญัติห้ามไว้ว่าในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนด ของผังเมืองรมนั้น โดยบัญญัติบทลงโทษทางอาญาและวิธีการแก้ไขสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้ในมาตรา 83 ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดกำหนดให้ต้องมีการออกพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะในท้องที่เดียวกันก่อนจึงจะทำให้กฎกระทรวงข้างต้นมีผลใช้บังคับได้ เพราะการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะเป็นกรณีที่บัญญัติแยกไว้ต่างหากทั้งบทบัญญัติตามมาตรา 27 ซึ่งกำหนดโทษและวิธีการแก้ไขสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้ตามมาตรา 83 นั้น ได้บัญญัติห้ามเฉพาะกรณีใช้ประโยชน์ที่ดิน ผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรมนั้น มิได้ระบุถึง ผังเมืองเฉพาะด้วยแต่อย่างใด ดังนั้น กฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2529) ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา แล้วมีผลใช้บังคับ เมื่อจำเลยฝ่าฝืนก่อสร้างอาคารผิดไปจาก ที่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม โจทก์ย่อมมีอำนาจฟ้องจำเลยจำเลยซื้อที่ดินโฉนดตามฟ้องเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2530 แต่กฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2529) มีผลใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ 12 กันยายน 2529 ถึงวันที่ 11 กันยายน 2534 จำเลยได้ก่อสร้างอาคารขึ้นใหม่ในที่ดินดังกล่าว ระหว่างวันที่ 9 พฤษภาคม 2531 ถึงวันที่ 7 กันยายน 2531 ซึ่งอยู่ในระหว่างที่กฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2529) มีผลใช้บังคับ จำเลยจึงเป็นเจ้าของที่ดินภายหลังจากที่กฎกระทรวง ฉบับข้างต้นมีผลใช้บังคับ และใช้ประโยชน์ที่ดินโดยสร้างอาคาร ตามผังเมืองกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้ว จำเลยไม่ใช่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม จึงไม่เข้าข้อยกเว้นตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 27 วรรคสอง ส่วนอาคารที่จำเลยก่อสร้างขึ้นใหม่นั้นคงแข็งแรง ไม่กีดขวางการจราจร หากต้องถูกรื้อจำเลยจะได้รับความเสียหายมากนั้น เหตุดังกล่าวไม่มีกฎหมายกำหนดให้ถือเป็นข้อยกเว้น ที่ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมไว้ จึงไม่อาจรับฟังตามที่จำเลยอ้างได้ ที่จำเลยฎีกาว่า กฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2529) ตามฟ้องสิ้นผลบังคับเพราะพ้นกำหนด 5 ปี โดยไม่มีการออกกฎกระทรวงฉบับใหม่เพื่อใช้บังคับผังเมืองรวมในท้องที่เดิมต่อไป จึงไม่อาจนำมาใช้กับกรณีของจำเลยได้นั้น ("คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1600/2542," 2542)¹³⁴

¹³⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1600/2542

อย่างไรก็ตาม ในระหว่างพิจารณาของศาลชั้นต้นมีฎีกะทรงง ฉบับที่ 182 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติ การผังเมือง พ.ศ. 2518 ใช้บังคับโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2537 กำหนดให้ใช้บังคับผังเมือง รวมในท้องที่ตำบลหมากแข้ง อำเภอเมืองอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี มีรายการประกอบแผนผังแสดงโครงการคมนาคม และขนส่ง ท้ายกฎกระทรวง กำหนดให้ขยายถนนโศกานุสรณ์เป็นถนนแบบ ง. ขนาดเขตทาง 30 เมตร ตรงกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2529) และรายการประกอบแผนผังแสดงโครงการ คมนาคมและขนส่ง ท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2529) เป็นผลให้กรณีของจำเลยยังคงต้องห้ามและขัดต่อกฎกระทรวง ฉบับนี้ ศาลฎีกาจึงขอที่จะยกกฎกระทรวงฉบับนี้ขึ้นปรับใช้แก่คดีนี้ได้

4.5.2 แนวคำวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการผังเมืองของศาลปกครองอันมีลักษณะเป็นการรอนสิทธิในการฟ้องคดีเกี่ยวกับการผังเมือง

ศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยในคดีเกี่ยวกับการผังเมือง โดยปรากฏแนวคำพิพากษาอันมีลักษณะเป็นการรอนสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง และเป็นปัญหาสำคัญที่ผู้เขียนจะนำเสนอสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งพบว่ามีแนวคำพิพากษาที่สำคัญ ดังนี้

4.5.2.1 คำพิพากษาที่นำหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจากการกระทำของรัฐมาใช้ในการพิจารณา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ 734/2560 ซึ่งศาลพิพากษาว่า การดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ได้ดำเนินการ เว้นคืนที่ดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และไม่ได้ให้ข้อมูลแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมตัดสินใจทั้งที่เป็นโครงการที่กระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม โดยเริ่มดำเนินการ ประมาณวันที่ 27 เมษายน 2553 เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้นำรถแบ็คโฮ และคนงานเข้าไปตัดฟันต้นไม้ที่ปลูกอยู่ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ผู้ฟ้องคดีที่ 3 และผู้ฟ้องคดีที่ 4 และเมื่อเดือนมกราคม 2554 ได้เข้าไปทำลายหลักหมุดและรुकกล้าที่ดิน ของผู้ฟ้องคดีที่ 4 ประมาณ 25 ตารางวา และรुकกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ 5 ประมาณ 35 ตารางวา โดยไม่แจ้งและไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ฟ้องคดีทั้งห้า ก่อให้เกิดความ

เสียหายต่อทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า ("คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ 734/2560," 2560)¹³⁵ และศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี

จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองสูงสุด ให้ความสำคัญของการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง ตลอดจนปฏิบัติการทางปกครอง หรือการจัดทำบริการสาธารณะ หากการกระทำดังกล่าวไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือส่งผลกระทบต่อสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ ศาลปกครองก็ชอบที่จะมีคำพิพากษาเพิกถอนและกำหนดจำนวนค่าเสียหาย ซึ่งค่าเสียหายนั้นจากแนวคำพิพากษา ศาลกำหนดค่าเสียหายโดยใช้หลักทางแพ่งเป็นหลัก กล่าวคือ ไม่เกินจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง

4.5.2.2 คำพิพากษาที่นำหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบมาใช้ในการพิจารณาคดี

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.182/2561 ซึ่งในคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ จะก่อสร้างอาคารในที่ดินโฉนด ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตึก 7 ชั้น เพื่อใช้เป็น อาคารอยู่อาศัยรวม (78 ห้อง) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่ง ให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังบริเวณ แบบแปลนรายการประกอบแบบแปลนหรือรายการคำนวณตามมาตรา 27 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (แบบ ค.1) ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงฯ จึงมีหนังสือ อุทธรณ์คำสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงฯ ของผู้ฟ้องคดีและ มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้ยกอุทธรณ์ โดยเห็นว่า อาคารของผู้ฟ้องคดีที่ยื่นขออนุญาต ส่วนที่จะก่อสร้างเฉพาะด้านหน้าอาคารที่อยู่ติดกับที่ดิน ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย มิใช่อาคารที่อยู่ติดกับทางสาธารณะ ผู้ฟ้องคดี ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ("คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 182/2561," 2561)¹³⁶

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 คำสั่งที่ กท 0907/ก.870 ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2551 เฉพาะข้อที่ให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลนหรือรายการคำนวณ ข้อ 1.8 และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ 97/2552 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2552 ทั้งนี้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่คำพิพากษาลงถึงที่สุด คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยกไว้

¹³⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ 734/2560

¹³⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 182/2561

ผู้ถูกฟ้องคดี อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด โดยให้เหตุผลว่า ทางพิเศษ ตามกฎหมายการทางพิเศษนั้น มิใช่ทางที่สามารถใช้คมนาคมโดยไม่มีข้อจำกัดเรื่องทางออกหรือทางขึ้นลงได้เช่นเดียวกับทางสาธารณะ ตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารแต่อย่างใด ศาลปกครองเห็นพ้องด้วยกับอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี จึงมีคำพิพากษาให้ยกฟ้อง

จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองสูงสุด ได้นำหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ ตามหลักกฎหมายผังเมืองใช้ในการพิจารณาคดี กล่าวคือ ในการจัดทำบริการสาธารณะ ต้องคำนึงถึงประโยชน์ของมหาชนเป็นหลัก แต่ก็ไม่ละเลยประโยชน์ของเอกชนที่ต้องเสียไปจากการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับ หรือประโยชน์สาธารณะที่จะเสียไปหากยอมรับให้ประโยชน์ของเอกชนนั้น จะต้องไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสียไป หรือไม่ทำให้ประโยชน์สาธารณะเสียไป ดังที่ศาลนำไปใช้กับคดีดังกล่าวข้างต้น

จากที่ผู้เขียนได้นำเสนอความเป็นมาของคดีของคดีปกครองที่เกี่ยวกับการผังเมืองในประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วยความเป็นมาของคดีที่เกี่ยวกับการผังเมืองในประเทศไทย ก่อนมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และหลังจากมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ตลอดจนนำเสนอเนื้อหาและข้อค้นพบเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลและรูปแบบการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการผังเมืองก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทยและภายหลังมีการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย รวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์ของผู้มีสิทธิฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการผังเมืองก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย และภายหลังมีการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย และท้ายที่สุดได้นำเสนอแนวคำวินิจฉัยขององค์กรตุลาการในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับคดีการผังเมืองซึ่งมีลักษณะเป็นการรอนสิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีปกครอง ซึ่งประกอบด้วยแนวคำวินิจฉัยขององค์กรวินิจฉัยอื่นก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย และแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง ดังกล่าวข้างต้นนั้น ข้อมูลทั้งหมดนี้ จะถูกนำไปวิเคราะห์ สังเคราะห์ เปรียบเทียบ เพื่อชี้ให้เห็นสภาพปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการผังเมืองในบทที่ 5 ตลอดจนให้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในบทที่ 6 ต่อไป



2935635083

CD :Thesis 5886028034 thesis / rev: 02082562 15:56:10 / seq: 21

บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง เกี่ยวกับการผังเมืองในประเทศไทย

ในบทที่ 5 นี้ ผู้เขียนจะได้นำเสนอบทวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองในคดีการผังเมืองในประเทศไทย ซึ่งมีประเด็นปัญหาที่จะนำเสนอ ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจศาลปกครองในการพิจารณาหลักเกณฑ์ของผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการผังเมือง การวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในการพิจารณาหลักเกณฑ์ของผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการผังเมืองในต่างประเทศกับประเทศไทย และการวิเคราะห์เปรียบเทียบคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับการผังเมืองในต่างประเทศกับประเทศไทย ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

5.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการผังเมืองในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติถึงเขตอำนาจของศาลปกครองไว้ในมาตรา 197 วรรคหนึ่งว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ศาลปกครองมีเขตอำนาจหลายประการ โดยมาตรา 9 บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่อง ดังต่อไปนี้

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร



3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อ บังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

และบัญญัติให้เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ได้แก่

1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากรศาล ทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังกล่าวข้างต้น จะพบว่า ความรับผิดทางปกครองที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองมีหลายกรณี แต่ที่สำคัญที่คดีเกี่ยวกับการผังเมือง ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองได้จะต้องเป็นกรณี ความรับผิดตาม มาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งกฎหมายกล่าวถึงกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย เนื่องจากการกระทำดังต่อไปนี้ (เลิศไพฑูรย์, 2561)¹³⁷

1) กระทำโดยไม่มีอำนาจ

2) กระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่

3) กระทำโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

4) กระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ สำหรับการกระทำนั้น

¹³⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “เส้นแบ่งบางๆ ระหว่างความรับผิดทางอาญา และความรับผิดทางปกครอง”, นิติธรรมประจักษ์ สุรศักดิ์ 60 ปี (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, 2561), หน้า 120.

- 5) กระทำโดยไม่สุจริต
- 6) กระทำโดยมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม
- 7) กระทำโดยมีลักษณะเป็นการสร้างขึ้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร
- 8) กระทำโดยเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 จะพบว่า การดำเนินการเกี่ยวกับผังเมือง ซึ่งหมายถึง การวาง จัดทำ และการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองในระดับต่าง ๆ สำหรับเป็นกรอบชี้้นำการพัฒนาทางด้านกายภาพในระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับเมือง ระดับชนบท และพื้นที่เฉพาะควบคู่กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อการพัฒนาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบทให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งมีลักษณะ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง ความปลอดภัยของประชาชน สวัสดิภาพของสังคม การป้องกันภัยพิบัติ และการป้องกันความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี หรือบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ ("พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562," 2562a)¹³⁸ ล้วนเป็นกิจกรรมที่มีลักษณะเฉพาะ กล่าวคือ เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดผังเมือง การพัฒนาสภาพแวดล้อม ศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ โบราณคดี โดยถือเป็นประโยชน์ส่วนรวม และการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับผังเมืองดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อปัจเจกบุคคลได้ไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง ซึ่งเป็นเอกสิทธิ์ของรัฐเท่านั้นที่จะสามารถกระทำได้เพื่อพัฒนาด้านกายภาพของเมืองให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและยั่งยืน โดยเป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของประชาชน เพื่อให้ประชาชนสามารถอยู่อาศัยและทำงานในสภาพแวดล้อมที่ดีที่สุด และเพื่อให้การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ อันมีอยู่อย่างจำกัดเกิดประโยชน์สูงสุด จึงอาจกล่าวได้ว่า การดำเนินการเกี่ยวกับผังเมืองตามนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะในฐานะหน่วยงานทางปกครองประเภทกิจการผังเมืองซึ่งอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือ รัฐสามารถเป็นผู้มีสิทธิทั้งผู้ฟ้องคดีหรือเป็นผู้ฟ้องในคดีผังเมืองได้

¹³⁸ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562, มาตรา 4.

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 ได้กำหนดให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องอาศัยคำบังคับของศาลปกครอง("พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542," 2542e)¹³⁹ สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ซึ่งจะทำให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ("พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542," 2542b)¹⁴⁰

ทั้งนี้ หากประชาชน หรือบุคคลธรรมดาจะตกอยู่ในฐานะคู่กรณีกับหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอันเกี่ยวกับการผังเมืองนั้นตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 จะต้องเป็นประชาชนหรือบุคคลที่มีที่อยู่อาศัย ครอบครอง หรือดูแลสิ่งหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่ในเขตผังเมืองรวม หรือผังเมืองเฉพาะ ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบภายใต้กฎหมายผังเมือง หรือในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนที่อยู่ในเขตผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะ และต้องได้รับการชดเชยค่าเสียหายในความผิดฐานละเมิด

¹³⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 42

¹⁴⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 72

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด ทั้งนี้ จากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดจะเห็นได้ว่าผู้เสียหายในคดีผังเมืองที่ยังไม่มีฐานะเป็นผู้เสียหายเนื่องจากอยู่ในระหว่างการดำเนินการแก้ไขของฝ่ายปกครอง เช่น เจ้าของที่ดินไม่พอใจการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการจัดรูปที่ดินในระหว่างประชุมกับเจ้าของที่ดินที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จังหวัดน่านเห็นว่าการดำเนินการโดยมิชอบ ด้วยการเพิ่มถนนอีกหนึ่งสาย ขนาดเขตทาง 12 เมตร ซึ่งมีใช้ถนนที่เป็นไปตามผังที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการฯ เมื่อ 14 พฤษภาคม 2551 จึงได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จังหวัดน่าน ผู้ถูกฟ้องที่ 1 และกรมโยธาธิการและผังเมือง ผู้ถูกฟ้องที่ 2 ต่อศาลปกครองเชียงใหม่ (คดีหมายเลขดำที่ 258/2552) ในคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องได้พยายามชี้ให้เห็นว่ากระบวนการดังกล่าวเป็น “กระบวนการภายใน” ซึ่งยังไม่สมบูรณ์เพราะต้องมีการเจรจากันอีกหลายครั้งทำให้เห็นว่าผู้ฟ้องยังมีได้เป็นผู้เสียหายตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นอกจากนั้นยังจะต้องผ่านขั้นตอนที่เจ้าของที่ดินเห็นด้วยในการจัดแปลงที่ดินใหม่ รวมทั้งค่าชดเชยต่างๆ จากนั้นจะนำไปสู่การขอความเห็นชอบจากคณะที่ปรึกษาโครงการ และนำไปสู่การขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จังหวัด หากผู้ฟ้องไม่เห็นด้วยกับข้อตกลงดังกล่าวสามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ภายในสามสิบวัน แม้ว่าคณะกรรมการจัดรูปที่ดินฯ วินิจฉัยอย่างไร หากผู้ฟ้องไม่พอใจย่อมนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้ ในคดีนี้ศาลจึงมีคำสั่งว่าผู้ถูกฟ้องยังไม่ได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีในขณะนี้ ดังนั้น ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีนี้ออกจากสารบบความ ซึ่งสอดคล้องกับการพิจารณาประเด็นของการเป็นผู้เสียหายซึ่งเคยมีบรรทัดฐานของศาลปกครองที่มีการวางหลักไว้ว่า “ระหว่างดำเนินการและดำเนินการเพื่อให้มีคำสั่งปกครองยังไม่มีผู้ใดเป็นผู้เสียหาย” (คำสั่งที่ 72/44, 78/44, 191/45 349/45, 43/45, 547/45, 615/45, 22/46, 44/46, 237/46) อีกทั้งหากยังไม่มีคำสั่งทางปกครองให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ถือว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ได้รับความเสียหาย (คำสั่งที่ 236/45, 260/45)

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่ากฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2544 ออกตามความนัยพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม และที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย เป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้าซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการประกอบอาชีพประมงของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือเดือดร้อนเสียหายโดยไม่มีโอกาสหลีกเลี่ยงได้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เสียหาย (คำพิพากษาที่ พ.13/2547)



แต่ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีคาดว่าจะเกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายในอนาคต เรื่องที่ผู้ฟ้องคดีคาดหวังเอาเองและห่างไกลกว่าเหตุ หรือยังมีได้เกิดเป็นคดีพิพาทว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือเหตุการณ์ ในอนาคตที่ยังไม่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี ถือว่าผู้ฟ้องคดียังไม่เป็นผู้เสียหาย (คำสั่งที่ 628/2545, 16/2547, 222/2547)

อย่างไรก็ดี มีบางคดีที่ศาลปกครองรับฟ้องแม้ความเสียหายจะยังไม่เกิดแก่ผู้ฟ้องคดี ตัวอย่างเช่น ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 108 ต่อทางของเทศบาลนครเชียงใหม่ ควบคุม - ต่อเขตเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอนควบคุม พ.ศ. 2543 อาจก่อให้เกิดน้ำท่วมขังและเป็นผลให้พื้นที่การเกษตรและหมู่บ้านที่ผู้ฟ้องคดีอยู่อาศัยได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เสียหาย (คำพิพากษาที่ พ.20/2546) คดีนี้จะเห็นได้ว่าความเสียหายยังไม่เกิด แต่ผู้ฟ้องคดีคาดว่าจะได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ซึ่งศาลก็ได้รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา

เป็นที่น่าสังเกตว่าผู้ที่มีได้รับความเสียหายจากการประกาศใช้ผังเมืองย่อมถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสีย ซึ่งศาลปกครองได้ตีความความมีส่วนได้เสียในลักษณะที่จำกัด ดังนั้น การที่นิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการเรียกร้องความเป็นธรรมในกรณีของผังเมืองให้แก่สมาชิกของนิติบุคคลนั้น แต่นิติบุคคลดังกล่าวมิได้อยู่ในพื้นที่ซึ่งประกาศผังเมืองย่อมถือว่าไม่เป็นผู้เสียหายในคดีผังเมือง

นอกจากนี้แล้ว หากพิจารณามาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ อย่างไรก็ตาม มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติเกี่ยวกับผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีไว้เป็นกรณีทั่วไปอย่างกว้าง โดยมีได้บัญญัติเกี่ยวกับผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะไว้ให้มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากกรณีทั่วไปแต่ประการใด ประกอบกับการที่ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้นิยามศัพท์คำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ให้หมายความว่า “ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะ ...” จึงอาจทำให้เกิดความสับสน เนื่องจากอาจฟังได้ว่า “ประโยชน์สาธารณะ” เป็นส่วนหนึ่งของ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ซึ่งมีผลต่อการใช้ดุลพินิจของศาลในการพิจารณาว่าคดีลักษณะใดที่จะถือได้ว่าเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และโดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 41 (3) ได้บัญญัติรับรองให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อได้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ มาตรา 42 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น และในส่วนของ การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะนั้น แต่การที่การประกาศใช้ผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2562 ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ที่อยู่อาศัยหรือ



ประกอบกิจการในพื้นที่ฝั่งเมืองดังกล่าว แต่ยังคงผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่นอกฝั่งเมือง อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฝั่งเมือง พ.ศ.2562 มิได้บัญญัติรับรององค์การเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยบัญญัติให้องค์กรเอกชนดังกล่าวจะต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจการเกี่ยวข้อง โดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ และมีได้มีวัตถุประสงค์ในการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบ กิจการดังกล่าวมีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนได้ เพราะฉะนั้นองค์กรเอกชนที่ได้ จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีสิทธิฟ้องคดีเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาทั้งนี้ หลักเกณฑ์ที่สำคัญในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมของนิติบุคคลหรือองค์กรเอกชนดังกล่าว คือ จะต้องมิวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ ด้วยเหตุนี้ นิติบุคคลที่แม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์ในการเรียกร้องขอเป็นธรรมในการประกาศใช้ฝั่งเมืองก็ไม่สามารถฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะดังเช่นที่ปรากฏในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์รัฐเยอรมันดังที่กล่าวมาในบทที่ 4

5.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับข้อจำกัดในการใช้สิทธิฟ้องคดีฝั่งเมืองในประเทศไทยในพื้นที่ที่มีการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายฝั่งเมืองตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า พระราชบัญญัติการฝั่งเมือง พ.ศ. 2518 มีข้อจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองหลายประการ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2559 เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการฝั่งเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ลงวันที่ 20 มกราคม 2559 ("ราชกิจจานุเบกษา," 2559, 20 มกราคม)¹⁴¹ ซึ่งมีเหตุผลสำคัญในการออกคำสั่งดังกล่าวคือ ปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายในการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพื่อส่งเสริมและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาค เพิ่มการจ้างงานและสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่ประชาชนโดยมีการกระจายความเจริญสู่ท้องถิ่นที่มีศักยภาพ อันจะนำไปสู่การสร้างความเป็นอยู่ที่ดีของประเทศ โดยเฉพาะพื้นที่ชายแดนที่ติดกับประเทศเพื่อนบ้าน และทำให้สามารถก้าวสู่การเป็นประชาคมอาเซียนได้อย่างสมบูรณ์

แต่เนื่องจากข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับฝั่งเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการฝั่งเมืองและข้อกำหนดเกี่ยวกับอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารบางประการที่ใช้บังคับอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว ยังไม่สอดคล้องกับแนวทางในการพัฒนาพื้นที่ในเขต

¹⁴¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133, ตอนพิเศษ 15 ง, วันที่ 20 มกราคม 2559

พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ อันเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการและบริหารจัดการพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จึงได้ออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับดังกล่าว ซึ่งมีเนื้อหาสาระสำคัญคือ

ประการแรก คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2559 ให้อำนาจการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 8 (10) มาตรา 9 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองกำหนดหลักเกณฑ์ การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เมื่อได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยกำหนดบริเวณห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ขึ้นใช้บังคับในพื้นที่ดังต่อไปนี้ ได้แก่

- 1) เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้ว เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่ 1/2558 เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษลงวันที่ 19 มกราคม 2558
- 2) เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหนองคาย เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนราธิวาส เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนครพนม และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษกาญจนบุรี ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่ 2/2558 เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะเวลาที่ 2 ลงวันที่ 24 เมษายน 2558

ประการที่สอง ให้ประกาศกระทรวงมหาดไทยและประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง ที่เกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 นั้น ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้ายและใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเพื่อใช้บังคับในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวมาในประการแรกด้วย

ประการที่สาม ให้กระทรวงมหาดไทยเร่งดำเนินการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2559 ให้สอดคล้องกับแนวทางการจัดตั้งเขต พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามประกาศของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษโดยเร็ว

นอกจากนี้ ในเวลาใกล้เคียงกัน ได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 4/2559 เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสำหรับการประกอบกิจการบาง ประเภท ลงวันที่ 20 มกราคม 2559 ("ราชกิจจานุเบกษา," 2559, 20 มกราคม)¹⁴² โดยมีเหตุผล สำคัญในการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับดังกล่าวมาจากปัจจุบันประเทศไทย ได้ประสบปัญหาความมั่นคงในการจัดหาพลังงานและปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งจำเป็นต้องได้รับการ แก้ไขอย่างเร่งด่วน ไม่ว่าจะเป็นความต้องการใช้พลังงานไฟฟ้าอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ในอนาคตเนื่องจากเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนและดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ หรือปัญหา ขยะล้นเมือง การบริหารจัดการขยะที่ไม่ถูกสุขลักษณะ จนนำไปสู่การกำหนดให้การแก้ไขปัญหามลพิษ ฝอยเป็นวาระแห่งชาติที่ต้องเร่งดำเนินการทั้งในระยะเร่งด่วนและระยะยาว ซึ่งในความพยายาม แก้ไขปัญหาดังกล่าวกลับปรากฏข้อขัดข้องหรืออุปสรรคจากข้อกำหนดทางกฎหมายบางประการ จึง จำเป็นต้องระงับและแก้ไขข้อขัดข้องดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและม ี ความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบ แห่งชาติ ที่ 4/2559 ทั้งนี้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับดังกล่าว มีสาระสำคัญ คือ กำหนดให้ยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ที่มี ผลใช้บังคับอยู่ในวันที่มีคำสั่งนี้ หรือที่จะมีผลใช้บังคับภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ มีคำสั่งนี้ สำหรับการ ประกอบกิจการดังต่อไปนี้ ได้แก่

1) การประกอบกิจการคลังน้ำมันตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงและการ ประกอบกิจการโรงงานลำดับที่ 88 ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. 2535 ได้แก่ โรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ ยกเว้น ที่ติดตั้งบน หลังคา ดาดฟ้าหรือส่วนหนึ่งส่วนใดบนอาคารซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือใช้สอยได้โดยมีขนาดกำลังการ ผลิตติดตั้งสูงสุดรวมกันของแผงเซลล์แสงอาทิตย์ไม่เกิน 1,000 กิโลวัตต์ โรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า จากพลังงานความร้อนการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานน้ำ ยกเว้นการผลิตพลังงานไฟฟ้าจาก พลังงานน้ำจากเขื่อนหรือจากอ่างเก็บน้ำขนาดกำลังการผลิตไม่เกิน 15 เมกะวัตต์ การผลิตพลังงาน

¹⁴² ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 133, ตอนพิเศษ 15 ง, วันที่ 20 มกราคม 2559

ไฟฟ้าจากพลังงานน้ำแบบสูบลับการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานน้ำท้ายเขื่อน การผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานน้ำจากฝายและการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานน้ำจากคลองส่งน้ำ ตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทยพ.ศ. 2558-2579 ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2558 และแผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก พ.ศ. 2558 - 2579 แผนบริหารจัดการน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2558-2579 และแผนบริหารจัดการก๊าซธรรมชาติ พ.ศ. 2558-2579 ที่คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2558 และกิจการอื่นที่เป็นส่วนหนึ่งของการผลิต ขนส่งและระบบจำหน่ายพลังงานตามแผนดังกล่าว ทั้งนี้ ให้รวมถึงกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงแผนซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในภายหลังด้วย

2) การประกอบกิจการโรงงานลำดับที่ 89 ได้แก่ โรงงานผลิตก๊าซ ซึ่งมีใช้ก๊าซธรรมชาติ และโรงงานส่งหรือจำหน่ายก๊าซ แต่ไม่รวมถึงโรงงานส่งหรือจำหน่ายก๊าซที่เป็นน้ำมันเชื้อเพลิงตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง โรงงานลำดับที่ 101 ประเภท โรงงานปรับคุณภาพของเสียรวม (Central Waste Treatment Plant) โรงงานลำดับที่ 105 ประเภท โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการคัดแยกหรือฝังกลบสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว และโรงงานลำดับที่ 106 ประเภท โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการนำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ไม่ใช้แล้วหรือของเสียจากโรงงานมาผลิตเป็นวัตถุดิบหรือผลิตภัณฑ์ใหม่โดยผ่านกรรมวิธีการผลิตทางอุตสาหกรรม ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการกำจัดมูลฝอย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2559 และที่ 4/2559 ทั้งสองฉบับ ซึ่งออกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 นั้น เป็นกฎหมายที่กำหนดยกเว้นการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ไว้เป็นการชั่วคราว ซึ่งส่งผลให้ภาคเอกชนสามารถตั้งโรงไฟฟ้า โรงงานน้ำมัน โรงงานผลิตก๊าซชีวภาพ โรงบำบัดน้ำเสีย เตาเผาขยะ โรงงานคัดแยกและฝังกลบสิ่งปฏิกูล หรือหลุมฝังกลบขยะได้อย่างอิสระ ซึ่ง “การกำหนดผังเมือง” ถือเป็นเครื่องมือหนึ่งในการบริหารจัดการพื้นที่ของแต่ละจังหวัดว่า จะมีการใช้สอยพื้นที่อย่างไร พื้นที่ใดต้องเป็นพื้นที่ธุรกิจ พื้นที่ใดเป็นที่อยู่อาศัย ทำเกษตรกรรม หรือพื้นที่อุตสาหกรรม ซึ่งกระบวนการได้มาซึ่งผังเมืองนั้น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ตลอดจนกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง ได้กำหนดขั้นตอนสำคัญประการหนึ่งคือ การมีส่วนร่วมจากประชาชน เพื่อให้การใช้สอยพื้นที่นั้นสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง ดังนั้น เมื่อมีการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองในบางพื้นที่ รวมถึงกำหนดให้กิจการบางประเภทไม่ตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จึงส่งผลกระทบต่อการพัฒนาพื้นที่รวมถึงการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนอย่างเห็นได้ชัด



2935635083

CT :Thesis 5886028034 thesis / rev: 02082562 15:56:10 / seq: 21

หากพิจารณาผลของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2559 และที่ 4/2559 ทั้งสองฉบับ จะก่อให้เกิดผลเสียดังต่อไปนี้

ประการแรก คำสั่ง คสช. ทั้ง 2 ฉบับเป็นคำสั่งที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นการทำลายคุณค่าและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน อันขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายผังเมืองที่กำหนดให้รัฐต้องรับฟังความคิดเห็นต่อการจัดสรรที่ดินให้สอดคล้องกับเจตจำนงของประชาชนในพื้นที่ ของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสังคม

นอกจากนี้ การใช้อำนาจมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ.2557 มีเจตนารมณ์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปในด้านต่างๆ การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ หรือเพื่อป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน

การที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งที่ 3/2559 และ 4/2559 โดยใช้อำนาจตาม มาตรา 44 นั้น เห็นว่า คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 3/2559 เป็นการเปิดทางให้มีการบริหารจัดการในพื้นที่ เขตเศรษฐกิจพิเศษโดยยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองและกฎหมายควบคุมอาคาร เพื่อให้เกิด การจัดการพื้นที่โดยละเอียดกระบวนการกลั่นกรองการพัฒนาที่ถูกต้องและเหมาะสมกับชุมชน อันเป็น การทำลายหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิชุมชนด้านสิ่งแวดล้อม

ในทางปฏิบัติอาจส่งผลให้ผู้ประกอบการกิจการต่างๆ ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบ แห่งชาติ สามารถขออนุญาตดำเนินกิจการในสถานที่ใดๆ ได้ทั่วประเทศโดยไม่ต้องคำนึงถึงข้อจำกัด เกี่ยวกับสถานที่ตั้งหรือกระบวนการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน ซึ่งข้อสังเกตดังกล่าวสอดคล้องกับ สถานการณ์ปัจจุบันที่การขออนุญาตและอนุมัติการตั้งโรงไฟฟ้าขยะหรือเตาเผาขยะสูงขึ้นเกือบ 2 เท่าตัวในระยะเวลา 1 ปี โดยโรงงานเหล่านี้จะได้รับการคุ้มครองตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความ สงบแห่งชาติ ฉบับที่ ที่ 4/2559 ไม่สามารถเพิกถอนใบขออนุญาตได้แม้ไม่ถูกต้องตามผังเมือง

ประการที่สอง การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ควรเป็นไปด้วยความรอบคอบคำนึงถึง ศักยภาพหรือความสามารถพิเศษของคนในพื้นที่นั้น แต่กระบวนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของ รัฐบาลฉบับนี้กลับกลายเป็นการเปิดโอกาสให้กับนายทุนได้รับสิทธิพิเศษด้านต่างๆ มากมาย อีกทั้งยังมีคำสั่งพิเศษ คสช.เปิดทางให้กลุ่มทุนมีการประกอบกิจการโดยไม่ต้องคำนึงถึงผังเมือง ซึ่งจะส่งผล กระทบต่อการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และสุขภาพของคนไทย การดำเนินการแบบนี้ จะไม่นำไปสู่การปฏิรูปดังที่รัฐบาลกล่าวอ้าง



ประการที่สาม การที่ประเทศไทยได้มีการวางทิศทางการพัฒนาตามแนวนโยบายแห่งรัฐโดยกำหนดหลักการพัฒนาต้องเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน รวมทั้งการจัดทำผังเมืองเพื่อประโยชน์ในการดูแลและรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และกฎหมายผังเมืองก็ได้ทำหน้าที่ให้เกิดการพัฒนาในพื้นที่ที่เหมาะสม แบ่งเขตการพัฒนาด้านต่างๆ ตามลักษณะภูมิประเทศในแต่ละจังหวัด คำนึงถึงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้เกิดความสมดุลมากที่สุดและเป็นมาตรการที่สำคัญสำหรับประเทศในปัจจุบัน โดยสอดคล้องกับการพัฒนาของโลก

ประการที่สี่ ผลกระทบที่ตามมาจากคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2559 และที่ 4/2559 คือ สถานะของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาตินั้น ออกตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งไม่ว่าคำสั่งนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการอย่างไรก็ตาม ให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำ รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ขัดด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้ และเป็นที่สุด ซึ่งหมายความว่า ผู้ที่เดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนเสียหาย จากการประกอบกิจการตั้งโรงไฟฟ้า โรงงานน้ำมัน โรงงานผลิตก๊าซชีวภาพ โรงบำบัดน้ำเสีย เตาเผาขยะ โรงงานคัดแยกและฝังกลบสิ่งปฏิกูล หรือ หลุมฝังกลบขยะ ในเขตพื้นที่ที่มีการบังคับใช้ผังเมือง หรือเขตเศรษฐกิจพิเศษ ไม่สามารถฟ้องร้องต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือต่อศาล เพื่อให้ตรวจสอบหรือเยียวยาผลกระทบที่ได้รับจากการประกอบกิจการนั้นได้ ถือเป็น การตัดสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และการเยียวยาผลกระทบจากการกระทำของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐ ตลอดจนภาคเอกชนที่ดำเนินกิจการดังกล่าว รวมทั้งคำสั่งฉบับนี้ทำให้หน่วยงานรัฐสามารถอนุมัติอนุญาตการประกอบกิจการตาม (1)-(8) ได้โดยไม่ต้องพิจารณาข้อห้ามตามกฎหมายผังเมือง ซึ่งเป็นมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเชิงพื้นที่ที่สำคัญอีกต่อไป

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ในการจัดทำผังเมืองรวมจะต้องมีการประกาศเผยแพร่ให้ประชาชนรับทราบถึงการวางและจัดทำผังเมืองรวม และหน่วยงานจะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และเมื่อรับฟังแล้วต้องนำเอาความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณาในการวางหรือทบทวนผังเมืองรวมให้สอดคล้องเหมาะสมด้วย ทั้งนี้เป็นไปตามกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม พ.ศ. 2552 การออกคำสั่งยกเว้นการบังคับใช้ผังเมืองรวมซึ่งจัดทำขึ้นโดยผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่มาแล้ว จึงเป็นการทำลายคุณค่าและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายผังเมืองที่กำหนดให้รัฐต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและนำไปประกอบการพิจารณากำหนดประเภท



2935635083

CT :Thesis 5886028034 thesis / rev: 02082562 15:56:10 / seq: 21

และจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับเจตจำนงของประชาชนในพื้นที่ รวมถึงการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสวัสดิภาพของสังคมด้วย รวมทั้ง คำว่า “กิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการกำจัดมูลฝอย” อาจตีความรวมถึง โรงไฟฟ้าพลังความร้อนจากเชื้อเพลิงขยะมูลฝอย ได้ด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน มาตรา 279 ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้กำหนดให้บรรดาประกาศ คำสั่ง และการกระทำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่จะออกใช้บังคับต่อไป ไม่ว่าจะเป็นประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำที่มีผลใช้บังคับในทางรัฐธรรมนูญ ทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร หรือทางตุลาการ ให้ประกาศ คำสั่ง การกระทำตลอดจนการปฏิบัติตามประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำนั้น เป็นประกาศ คำสั่ง การกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมาย และมีผลใช้บังคับโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป

นอกจากนี้ บรรดาการใด ๆ ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559 ว่าเป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าว ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมาย

และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 197 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน ซึ่งกำหนดให้ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 9 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เกี่ยวกับอำนาจพิจารณาคดีหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง จะพบว่า แม้การออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2559 และที่ 4/2559 จะเป็นฐานแห่งอำนาจให้หน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะกรมโรงงานอุตสาหกรรม และกรมโยธาธิการและผังเมือง รวมถึงองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะหน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการอนุญาตให้มีการจัดตั้งโรงงาน ก่อสร้าง หรือตัดแปลง ในเขตพื้นที่ที่มีการบังคับใช้ผังเมืองได้ โดยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน หรือวิธีการที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ตลอดจนกฎกระทรวงประกาศ ที่ออกตามพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนด ซึ่งการกระทำดังกล่าวของหน่วยงานของรัฐ สามารถถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้ ตามบทบัญญัติของมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล



2935635083

CD :Thesis 5886028034 thesis / rev: 02082562 15:56:10 / seq: 21

ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ก็ตาม แต่เมื่อการกระทำดังกล่าวเกิดขึ้นจากกฎหมายพิเศษภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงถือว่าเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นโดยตรงภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และเป็นที่สุด และในกรณีดังกล่าวนี้ ศาลปกครองจะถือว่าเป็นการกระทำทางนโยบายภายใต้รัฐธรรมนูญโดยแท้ ศาลปกครองจะไม่ก้าวล่วงไปพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำดังกล่าวส่งผลให้ประชาชนผู้อยู่ในพื้นที่ตลอดจนประชาชนที่อยู่รอบพื้นที่ฝั่งเมือง ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินการกิจการที่ได้รับการยกเว้นตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความแห่งชาติ ที่ 3/2559 และที่ 4/2559 ไม่สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครอง หรือต่อศาลยุติธรรมได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการกำหนดยกเว้นการบังคับใช้ผังเมืองรวม ในบางท้องที่ที่เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ หรือกำหนดกิจการบางประเภทที่ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2559 และที่ 4/2559 จะกระทำไปเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศ ซึ่งตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ชาติ ตลอดจนการปฏิรูปประเทศตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดก็ตาม การกระทำดังกล่าวจำเป็นต้องมีการถ่วงดุลและชั่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์สาธารณะ และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่ที่มีการยกเว้นกฎหมายผังเมือง หรือการบังคับใช้ผังเมืองรวมด้วย โดยอย่างน้อยประชาชนในพื้นที่ที่อยู่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ หรืออยู่ในพื้นที่ที่โรงงานบางประเภทที่ได้รับการยกเว้นตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาตินั้นตั้งอยู่หรือกำลังดำเนินการจัดตั้งนั้น ควรได้รับการเยียวยาสิทธิที่ได้รับผลกระทบ หรือเยียวยาผลกระทบที่เกิดจากการยกเว้นการดำเนินการตามกฎหมายผังเมือง ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่เสียไปจากการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการเยียวยาภายในฝ่ายปกครอง หรือเยียวยาโดยกระบวนการศาล ซึ่งถือเป็นสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญที่พึงมี

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2559 เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ฉบับลงวันที่ 20 มกราคม 2559 และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 4/2559 เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสำหรับการประกอบกิจการบางประเภท ฉบับลงวันที่ 20 มกราคม 2559 ซึ่งออกตามความในมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 นั้น มีลักษณะเป็นการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำในทางนโยบาย หรือเป็นการกระทำตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยตรง และถือการออกคำสั่งดังกล่าวตลอดจนการกระทำเป็นที่สุดชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมาย ส่งผลให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐ หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติ



2935635083

CD :Thesis 5886028034 thesis / rev: 02082562 15:56:10 / seq: 21

การผังเมือง พ.ศ. 2518 ไม่สามารถใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลปกครองเพื่อให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งได้เลย ก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับข้อจำกัดในการใช้สิทธิฟ้องคดีผังเมืองในประเทศไทยในพื้นที่ที่มีการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติอย่างเห็นได้ชัด

5.3 ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องคดีผังเมืองของนิติบุคคลและคณะบุคคล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหภาพ สมาคม หรือหมู่คณะ ทั้งนี้ในบางกรณีการที่มารวมตัวกันก็เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยไม่ว่าจะจำเป็นนิติบุคคลหรือไม่ กล่าวคือ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็น สมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ”

ดังจะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันได้มีการรวมกลุ่มของบุคคลในลักษณะที่มีอาชีพเดียวกัน ในลักษณะของสมาคม สหภาพ หรือชุมชน ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคล

ทั้งนี้ องค์กรจะสามารถฟ้องคดีปกครองเพื่อคุ้มครองสมาชิกซึ่งได้รับความเสียหายจากคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อหน่วยงานทางปกครองอย่างไร้ โดยในปัจจุบันศาลปกครองได้ยอมรับสิทธิการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลในการฟ้องคดีปกครองเพื่อคุ้มครองสมาชิกได้ ตามนัยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.15/2545 (ประชุมใหญ่) ซึ่งวินิจฉัยว่า “ผู้ฟ้องคดีเป็นสหภาพแรงงานภาคอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นและดำเนินกิจการตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์พ.ศ. 2511 โดยมีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาและคุ้มครองประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างระหว่างลูกจ้างด้วยกัน การฟ้องคดีนี้จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2”

จากคำพิพากษาดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาจากวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงานซึ่งเป็นนิติบุคคลนั่นเอง แต่อย่างไรก็ตาม กรณีนี้การรวมกลุ่มมีสถานะเป็นเพียง "กลุ่มบุคคล" ซึ่งมีใช้มีสถานะเป็นนิติบุคคล จะถือได้ว่ากลุ่มบุคคลจะฟ้องคดีปกครองเพื่อคุ้มครองสมาชิกได้หรือไม่ ซึ่งน่าเป็นกรณีที่น่าสนใจ และในขณะนี้ก็ยังไม่มีความวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้แต่อย่างใด

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันดำเนินกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ มากมาย ในรูปขององค์กรเอกชนต่าง ๆ ทั้งที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล และยังไม่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล เช่น

(1) องค์กรพัฒนาเอกชน (Non Government Organization: NGO) หมายถึง องค์กรที่มีการดำเนินกิจการโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิตของคนในสังคม โดยเน้นการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการหรือการดำเนินการ องค์กรพัฒนาเอกชนจะเป็นองค์กรที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลหรือมิได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายก็ได้ ในกรณีที่มีได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลจะมีลักษณะเป็นการรวมตัวของคณะบุคคลที่มีการดำเนินการอย่างมีระเบียบแบบแผน มีความเป็นอิสระและมีการดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่องและที่สำคัญคือ การดำเนินงานมิได้แสวงหาประโยชน์หรือมุ่งเพื่อการค้าและกำไร (ภักดีบุตร, 2560)¹⁴³

(2) กลุ่มบุคคล องค์กร หรือหน่วยงานที่ดำเนินการโดยภาคเอกชนที่มีเป้าหมายในการทำงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในสังคมโดยเฉพาะประชาชนผู้ยากไร้ที่ประสบความทุกข์ยากหรือถูกเอารัดเอาเปรียบ หรือความยุติธรรม รวมทั้งเป็นองค์กรที่มีกิจกรรมโดยไม่แสวงกำไร ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นองค์กรขนาดเล็กมีผู้ปฏิบัติงานประมาณ 10 -15 คน ดำเนินงานโดย อาศัยเงินสนับสนุนจากองค์กรต่างประเทศเป็นหลัก

(3) กลุ่มบุคคลซึ่งรวมตัวจากชุมชนในท้องถิ่นที่มีเงื่อนไขสำคัญคือการมีส่วนร่วมโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะอนุรักษ์หรือรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

หากพิจารณาความหมายของคำว่า "คณะบุคคล" ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ได้อธิบายความหมายของคำคำนี้ว่าหมายถึง หมู่, พวก, กลุ่มคนผู้ร่วมกันเพื่อการอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่เนื่องจากประเทศไทยยังมิได้มีการบัญญัติความหมาย สิทธิและหน้าที่ของ "คณะบุคคล" ไว้โดยเฉพาะว่ามีลักษณะเป็นเช่นใด จึงเกิดปัญหาว่า คณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย จะฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองได้หรือไม่

ในปัจจุบันระบบกฎหมายไทยยอมรับหลักอำนาจฟ้องคดีปกครองอย่างกว้าง ทั้งนี้ หากพิจารณาสีทธิในการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล นั้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาความปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ 2 ประการ กล่าวคือ

1) เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ และ

¹⁴³ จีรวรรณ ภักดีบุตร. "ประเภทขององค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์" ประชาคมวิจัย ฉบับที่ 8 (2560), หน้า 11.

2) การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72

ปัญหาว่า “กลุ่มบุคคล” จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องได้หรือไม่ ทั้งนี้ ในเรื่องนี้มีผู้ให้ความเห็นแตกต่างกัน 2 ฝ่าย ดังนี้

ความเห็นฝ่ายแรก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของ “บุคคล” ซึ่งย่อมาหมายความรวมถึง “บุคคลธรรมดา” และ “นิติบุคคล” นอกจากนี้ในมาตรา 42 ความเห็นของฝ่ายที่สอง เห็นว่า “กลุ่มบุคคล” อาจเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยมีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

ประการแรก มาตรา 42 ของรัฐธรรมนูญได้รับรองเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกรองค์กรเอกชน หรือ หมู่คณะอื่น¹⁴⁴

ประการที่สอง การที่จะพิจารณาว่าบุคคลใดจะมีสิทธิในการฟ้องคดีหรือไม่นั้น มิได้พิจารณาจากกฎหมายวิธีสบัญญัติ (Procedural Law) แต่เพียงประการเดียว กล่าวคือ ในบางกรณีอาจต้องพิจารณาจากกฎหมายสารบัญญัติ (Substantive Law)

โดยพิจารณาว่าบุคคลนั้นมีสิทธิในทางสารบัญญัติในเรื่องนั้น ๆ หรือไม่หากคณะบุคคลมีสิทธิในเรื่องนั้นทางกฎหมายสารบัญญัติและบุคคลนั้นไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุความมุ่งหมายแห่งสิทธิได้ กรณีนี้กลุ่มบุคคลย่อมมีสิทธิที่จะขอให้ศาลปกครองบังคับให้เป็นไปตามสิทธิของตนได้ การพิจารณาจากสิทธิหรืออำนาจฟ้อง ในกรณีนี้จึงเป็นการพิจารณามาตรฐานในทางกฎหมายสารบัญญัติ

ประการที่สาม ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติว่า “บุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือนิติบุคคลอาจเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองได้ตามขอบเขตที่สิทธิของตนถูกระทบกระทบหรืออาจถูกระทบกระทบโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้” ประกอบกับมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “คู่กรณี หมายความว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องศาลไม่ว่า

¹⁴⁴ มาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมี เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน หรือหมู่คณะอื่น”

จะโดยความสมัครใจเองหรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกแจ้งมาในคดี....” ดังนั้น “คณะบุคคล” หรือกลุ่มบุคคล จึงเป็นผู้ทรงสิทธิในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้

ประการที่สี่ หากพิจารณาเรื่องอำนาจฟ้องจากทฤษฎีรับคำสั่งทางปกครอง บุคคลใดก็ตามเป็นผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ บุคคลนั้นย่อมเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเพื่อโต้แย้งคำสั่งทางปกครองได้โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าบุคคลนั้นเป็นบุคคลธรรมดา เป็นคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคล หรือเป็นนิติบุคคล

ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นของฝ่ายที่สองในการยอมรับสิทธิของคณะบุคคลประกอบกับในปัจจุบันมีบุคคลได้เข้ามารวมตัวกันในลักษณะของกลุ่มบุคคล ไม่ว่าจะเป็นชุมชน สหกรณ์อื่น ๆ ดังนั้น การยอมรับสิทธิของการฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและกลุ่มบุคคลจึงเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับหลักการที่กล่าวมา

ประการที่ห้า ในการฟ้องคดีโดยคณะบุคคลต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษ องค์กรที่เกี่ยวข้องย่อมฟ้องได้ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 7, 8 (5) หรือตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39-41 แต่ในกรณีไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษยังไม่ปรากฏแนววินิจฉัยของศาลปกครองที่พิพากษาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2562

ในส่วนขององค์กรเอกชนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้กำหนดลักษณะขององค์กรเอกชนดังนี้

(1)มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศ การเป็น นิติบุคคล หมายถึงเป็นบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ 2 ว่าด้วยบุคคล ซึ่งมี 2 รูปแบบ คือ นิติบุคคลในรูปของสมาคมและนิติบุคคลในรูปของมูลนิธิ ดังนั้น องค์กรเอกชน ที่จะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยจึงต้องเป็นสมาคมหรือมูลนิธิที่ได้รับมอบอำนาจแล้ว

(2)ต้องมีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากองค์กรเอกชนมีจำนวนมากและมีกิจกรรมหลายประเภท ดังนั้น หากองค์กร เอกชนใดที่ต้องการที่จะจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม องค์กรเอกชนดังกล่าว จะต้องมีความชัดเจนในการดำเนินกิจกรรม โดยมีกิจกรรมด้านการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมอยู่ใน วัตถุประสงค์ของ องค์กรนั้น จึงจะอยู่ในขอบเขตของคุณสมบัติที่จะขอจดทะเบียนเป็นองค์กร เอกชนด้านสิ่งแวดล้อมได้

(3)ไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจการดังกล่าว

ทั้งนี้องค์กรเอกชนที่มีลักษณะดังกล่าวก็มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ ดังนั้น องค์กรเอกชนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 จึงเป็นนิติบุคคลที่กฎหมายสมมุติขึ้นและรับรองให้มีสิทธิและหน้าที่ เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เมื่อพิจารณาประเภทของผู้มีสิทธิฟ้องคดีดังที่ได้กล่าวมาแล้ว คือ บุคคลธรรมดา นิติบุคคล และองค์กรเอกชน ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บุคคลดังกล่าวจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองได้

สำหรับองค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย เช่น มูลนิธิป้องกันควันพิษและพิทักษ์สิ่งแวดล้อม มูลนิธิเพื่อสิ่งแวดล้อม มูลนิธิสิ่งแวดล้อมไทย มูลนิธิศูนย์กฎหมายสิ่งแวดล้อมประเทศไทย สมาคม ที่ปรึกษาสิ่งแวดล้อมไทย สมาคมพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ดังจะเห็นได้จากการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมของมูลนิธิหรือกลุ่มบุคคล ดังเช่น มูลนิธิป้องกันควันพิษและพิทักษ์สิ่งแวดล้อมฟ้องว่าองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าจนเกินสมควรในการควบคุมตรวจสอบเพื่อมิให้รถโดยสารปล่อยมลพิษสูงเกินมาตรฐาน เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐและเอกชนในการปรับปรุงและปกป้องรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ประกอบกับมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว ดังนั้นเมื่อมีเหตุอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีอันเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมซึ่งอยู่ในวัตถุประสงค์หลักของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ และผู้ฟ้องคดีและบุคคลอื่นๆ ได้รวมตัวกันโดยใช้ชื่อว่ากลุ่มศรีทวารวดี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประสานและอนุรักษ์ดำเนินการที่เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ และโบราณคดี ฟ้องกรมศิลปากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่อนุญาตให้เทศบาลนครปฐม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ที่มีคำสั่งอนุญาตให้เทศบาลนครปฐมก่อสร้างอาคาร สำนักงานหลังใหม่บนพื้นที่พระราชวังเดิม ซึ่งอยู่ใกล้พระปฐมเจดีย์อันเป็นโบราณสถานที่สำคัญ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าจะเกิดผลกระทบต่อองค์พระปฐมเจดีย์ จึงนำคดีมาฟ้อง เมื่อการรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาค้นคว้าประวัติศาสตร์และโบราณคดีรวมทั้งอนุรักษ์ปกป้องพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีในจังหวัดนครปฐม สร้างจิตสำนึกความเป็นเจ้าของมรดกทางวัฒนธรรมแก่ชุมชนเพื่อการพัฒนาและแหล่งเรียนรู้ โดยแสดงให้เห็นได้ว่าการ



รวมกลุ่มกันเพื่อรักษาอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เมื่อการรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของชุมชนและของประเทศชาติตามหลักสิทธิชุมชน ซึ่งเป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมมายาวนานและมีการรวมกลุ่มกันของบุคคลหลาย ๆ คน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 64, 66 และ 67 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้

สำหรับคดีผังเมืองที่การที่บุคคลรวมตัวกันเป็นกลุ่มบุคคลโดยมิได้แสวงหากำไรหรือผลประโยชน์ทางการเมืองแต่เป็นการรักษาผลประโยชน์การใช้พื้นที่ในท้องถิ่น ดังเช่น กรณีของเครือข่ายภาคประชาชนจังหวัดสระบุรียื่นข้อเรียกร้องและแสดงเจตนารณรงค์คัดค้านร่างผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี ที่เอื้อประโยชน์ให้เกิดการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมโดยไม่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม (ซึ่งจินดา, 2561)¹⁴⁵ เป็นต้น เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ในการตราพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2562 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการวางระบบการผังเมืองของประเทศจำเป็นต้องมีกรอบนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับภาค และระดับจังหวัด เพื่อเป็นกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศในด้านการใช้พื้นที่เพื่อให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ โดยการนำไปสู่การปฏิบัติในรูปแบบของผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งเป็นแนวทางและแผนงานการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดเพื่อการพัฒนาทางด้านกายภาพและการดำรงรักษาเมือง กรณีจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดรูปแบบการวางและจัดทำผังเมืองทุกระดับ พร้อมทั้งบริหารจัดการผังเมืองให้มีรูปแบบการดำเนินการและการบริหารจัดการที่เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ การประกาศใช้ผังเมืองย่อมส่งผลกระทบต่อผู้อยู่ในพื้นที่ที่ประกาศผังเมืองแต่ย่อมกระทบต่อประชาชนทั้งประเทศที่เข้ามาใช้สอยในฐานะแหล่งพักผ่อน ท่องเที่ยวหรือกระทำสันหนนาการ การที่รัฐให้สิทธิเฉพาะผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งได้แก่ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร เจ้าของที่ดิน เป็นต้น ("พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562," 2561)¹⁴⁶ ในการอุทธรณ์ร้องเรียนต่อคณะกรรมการผังเมือง คณะกรรมการอุทธรณ์หรือการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องย่อมไม่ถูกต้อง ดังนั้น เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และคดีสิ่งแวดล้อมที่ฟ้องโดยกลุ่มบุคคลดังที่กล่าวมาข้างต้น นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาความปกครอง พ.ศ. 2542จะถือหลักตามความหมายอย่างกว้างที่เพียงแต่

¹⁴⁵ <http://www.rtpanews.com/26518/>

¹⁴⁶ พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2562 มาตรา 61

ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือสิทธิถูกระทบกระเทือนก็เป็นผู้มีส่วนได้เสียแล้ว จึงควรให้สิทธิแก่คณะบุคคลในการฟ้องคดีผังเมืองด้วย

สำหรับการฟ้องของคณะบุคคลที่ไม่เป็นนิติบุคคลที่ผู้ฟ้องคดีนั้นโดยทั่วไปศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ ผู้ร้องต้องมีสภาพบุคคลและมีความสามารถตามกฎหมาย ดังนั้น คณะบุคคลที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยหลักแล้วไม่อาจเป็นคู่ความในคดีได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในคดีขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนี้ ศาลปกครองได้ตีความเรื่องความสามารถกว้างขึ้นโดยยอมรับว่ากลุ่มบุคคลที่ไม่เป็นนิติบุคคลสามารถร้องขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ โดยกรณีเช่นนี้เห็นว่า แม้คณะบุคคล เช่น สมาคมซึ่งยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล (เพราะยังไม่มีภารกิจต่อทางราชการ) จะไม่มีความสามารถที่จะฟ้องคดีเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของตนในทางทรัพย์สิน แต่ศาลก็ยอมรับว่าคณะบุคคลดังกล่าวเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งที่กระทบต่อประโยชน์ต่าง ๆ ที่คณะบุคคลดังกล่าว มีวัตถุประสงค์จะให้การปกป้องคุ้มครองได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ลงวันที่ 30 กันยายน 1969) นอกจากนี้ ตามหลักกฎหมายฝรั่งเศส สมาคมหรือสหภาพต่าง ๆ อาจฟ้องคดีเพื่อเป็นการปกป้องคุ้มครองประโยชน์ที่เป็นเหตุหลักในการจัดตั้งองค์กรของตนได้ โดยไม่ต้องไปคำนึงว่า ผลประโยชน์ดังกล่าวมีความสำคัญมากน้อยเพียงใด ในการพิจารณาผลกระทบที่จะเกิดต่อ ผลประโยชน์ดังกล่าวนั้นจะพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของสมาคมหรือสหภาพนั้น ๆ

ส่วนคณะบุคคลตามความหมายของเยอรมันหมายถึง การรวมกันของบุคคลธรรมดาหรือ นิติบุคคล โดยคณะบุคคลนั้นจะต้องดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง มีการจัด องค์กร และจะต้องมีตัวแทนขององค์กร เพื่อเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิสำหรับสมาชิก ในองค์กร กฎหมายเยอรมันยอมรับให้ฟ้องคดีได้ซึ่งจะถือหลักเช่นเดียวกันกับการฟ้องคดีของนิติบุคคล (วรรณพานิชย์)¹⁴⁷

ดังนั้น การพิจารณาถึงขอบเขตของส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับคดีผังเมืองของประเทศไทยก็ควรจะมีวงกว้างครอบคลุมถึงการฟ้องคดีเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกด้วย

ฝรั่งเศส	เยอรมัน	ไทย
คณะบุคคลตามกฎหมายฝรั่งเศสได้รับการยอมรับให้มีสิทธิบางประการได้ตามกฎหมาย รวมไปถึง	คณะบุคคลตามกฎหมายเยอรมันได้รับการยอมรับให้มีสิทธิบางประการได้ตามกฎหมาย รวมไปถึง	ตามแนวทางที่ผ่านมาของไทย ยังไม่มีการยอมรับสิทธิฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคล แต่เมื่อ

¹⁴⁷ บุญอนันต์ วรรณพานิช, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 24, น. 25.

ฝรั่งเศส	เยอรมัน	ไทย
สิทธิในการปกป้องคุ้มครองตนเอง และการคุ้มครองสิ่งที่กำหนดไว้ใน วัตถุประสงค์ก็สามารถทำได้ หากพิสูจน์ได้ว่าตนมีส่วนได้เสีย หรือประโยชน์เกี่ยวข้อง	ถึงสิทธิในการปกป้องคุ้มครอง ตนเอง และการคุ้มครองสิ่งที่ กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ก็ สามารถทำได้ แต่ต้องอยู่ ภายใต้อขอบเขตที่กฎหมายกำหนด	พิจารณาจากหลักทฤษฎีและ เหตุผลต่างๆ แล้วเห็นว่า คณะ บุคคลน่าจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อ ศาลปกครองได้ รวมไปถึงการฟ้อง เพื่อปกป้องคุ้มครองสิ่งที่กำหนดไว้ ในวัตถุประสงค์ หากว่าคณะบุคคล นั้นพิสูจน์ได้ว่าตนมีส่วนได้เสียหรือ ประโยชน์เกี่ยวข้อง

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบสิทธิฟ้องคดีของคณะบุคคล ระหว่างประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน และไทย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการให้สิทธิแก่กลุ่มบุคคลที่มารวมกันไม่ว่าจะจะเป็นรูปของเครือข่าย ชมรม หรือองค์กรซึ่งไม่สถานะเป็นนิติบุคคลสามารถฟ้องแทนบุคคลที่เป็นสมาชิกที่อยู่ในกลุ่ม หรือการที่นิติ บุคคลสามารถฟ้องปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกตามวัตถุประสงค์ที่ก่อตั้งกลุ่มบุคคลนั้นๆ ขึ้นซึ่งเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 ในมาตรา 42 ย่อมจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดระบบนิติรัฐใน การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองและเป็นการส่งเสริมให้กระบวนการยุติธรรมทาง ปกครองให้มีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม



2935635083

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

จากการศึกษาผู้มีสิทธิฟ้องคดีผังเมืองซึ่งเป็นคดีปกครองประเภทหนึ่ง สามารถสรุปผลได้ดังนี้

1) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 กำหนดให้ประชาชน หรือบุคคลธรรมดา ในเขตผังเมืองรวม หรือผังเมืองเฉพาะเท่านั้นที่สามารถขออนุมัติ อนุญาต หรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น หรือมีส่วนร่วมในการกำหนดผังเมืองรวม หรือผังเมืองเฉพาะ ซึ่งแสดงให้เห็นในทางกลับกันว่าประชาชนอันอยู่นอกเขตผังเมืองรวม หรือผังเมืองเฉพาะไม่มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายผังเมืองแต่อย่างใด เมื่อไม่มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายผังเมือง จึงไม่อาจตกอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 และไม่มีอำนาจในการใช้สิทธิฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ และไม่เป็นการสอดคล้องกับหลักการในการจัดทำบริการสาธารณะและการรับภาระในการจัดทำบริการสาธารณะตามกฎหมายปกครองในนานาอารยประเทศก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคแก่ประชาชนหรือบุคคลที่อยู่นอกเขตผังเมืองรวม หรือผังเมืองเฉพาะไม่สามารถใช้สิทธิเรียกร้องเพื่อเยียวยาความเสียหายจากหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่ถือเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายอันส่งผลให้ไม่สามารถใช้สิทธิในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้ จึงก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองในการพิจารณาหลักเกณฑ์ของผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการผังเมืองอย่างเห็นได้ชัด

2) สำหรับคดีการผังเมืองในประเทศไทย ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต้องเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 และต้องเป็นความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือ ต้องเป็นบุคคลที่ได้รับผลกระทบที่อยู่ในเขตผังเมืองรวม หรือเขตผังเมืองเฉพาะเท่านั้น ทำให้ประชาชนหรือบุคคลที่อยู่นอกเขตผังเมืองรวม หรือผังเมืองเฉพาะไม่สามารถใช้สิทธิเรียกร้องเพื่อเยียวยาความเสียหายจากหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงไม่ถือเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายอันส่งผลให้ไม่สามารถใช้สิทธิในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล



ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้ จึงก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองในการพิจารณาหลักเกณฑ์ของผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการผังเมืองอย่างเห็นได้ชัด

3) การที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และ 2562 กำหนดให้ประชาชนหรือบุคคลที่อยู่ในเขตผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ เป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายดังกล่าวและนำไปสู่การเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตลอดจนแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทยที่ยึดถือ สิทธิของผู้ฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับผังเมืองจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 รวมทั้ง พ.ศ.2562 และประชาชนหรือบุคคลนั้นจะต้องได้รับผลกระทบโดยตรง กล่าวคือมีที่อยู่อาศัย หรือเป็นเจ้าของ หรือผู้ครอบครอง หรือผู้ดูแลรักษาอสังหาริมทรัพย์ในเขตท้องที่ที่ถูกกำหนดให้อยู่ในเขตผังเมืองรวม หรือผังเมืองเฉพาะนั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองในการพิจารณาหลักเกณฑ์ของผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการผังเมืองอย่างยิ่ง ทำให้ประชาชนหรือบุคคลที่อยู่นอกเขตผังเมืองรวม หรือผังเมืองเฉพาะไม่สามารถใช้สิทธิเรียกร้องเพื่อเยียวยาความเสียหายจากหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงไม่ถือเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหาย อันส่งผลให้ไม่สามารถใช้สิทธิในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้

4) การที่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2559 และที่ 4/2559 กำหนด ยกเว้นการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ไว้เป็นการชั่วคราว ซึ่งส่งผลให้ภาคเอกชนสามารถตั้งโรงไฟฟ้า โรงงานน้ำมัน โรงงานผลิตก๊าซชีวภาพ โรงบำบัดน้ำเสีย เตาเผาขยะ โรงงานคัดแยกและฝังกลบสิ่งปฏิกูล หรือ หลุมฝังกลบขยะได้อย่างอิสระ และถือว่าเป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้ และเป็นที่สุด ซึ่งหมายความว่า ผู้ที่เดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนเสียหาย จากการประกอบกิจการตั้งโรงไฟฟ้า โรงงานน้ำมัน โรงงานผลิตก๊าซชีวภาพ โรงบำบัดน้ำเสีย เตาเผาขยะ โรงงานคัดแยกและฝังกลบสิ่งปฏิกูล หรือ หลุมฝังกลบขยะ ในเขตพื้นที่ที่มีการบังคับใช้ผังเมือง หรือเขตเศรษฐกิจพิเศษ ไม่สามารถฟ้องร้องต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือต่อศาล เพื่อให้ตรวจสอบหรือเยียวยาผลกระทบที่ได้รับจากการประกอบกิจการนั้นได้ ถือเป็น การตัดสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และการเยียวยาผลกระทบจากการกระทำของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐตลอดจนภาคเอกชนที่ดำเนินกิจการดังกล่าวได้

5) กรณีที่การฟ้องคดีผังเมืองของนิติบุคคลและกลุ่มบุคคล

ในการที่นิติบุคคล เช่น สมาคม หรือมูลนิธิที่จดทะเบียนซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการเรียกร้องความเป็นธรรมให้แก่ผู้ได้รับความเดือดร้อนจากการประกาศใช้ผังเมืองและกลุ่มบุคคลซึ่งเกิดจากการ



รวมตัวกันของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมในกรณีที่มีการประกาศผังเมืองที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ผังเมืองนั้นจะถือว่าเป็นผู้เสียหายในคดีผังเมืองต่อเมื่อนิติบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอยู่ในเขตประกาศใช้ผังเมืองและได้รับความเสียหายหรืออาจเสียหายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันเป็นการตีความความมีส่วนได้เสียอย่างแคบ ดังนั้น นิติบุคคลหรือกลุ่มบุคคลดังกล่าวจึงไม่อาจเป็นผู้เสียหายในคดีผังเมือง รวมทั้งไม่อาจฟ้องปกป้องสมาชิกที่เสียหายหรือคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการผังเมืองในประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธรัฐเยอรมันจะเห็นได้ว่าสิทธิของการฟ้องคดีในผังเมืองสำหรับบุคคลบางประเภท ได้แก่ นิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในรักษาความเป็นธรรมในการประกาศใช้ผังเมืองและการฟ้องร้องเพื่อประโยชน์สาธารณะในการปกป้องสมาชิกหรือประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการประกาศใช้ผังเมืองและกลุ่มบุคคลที่เกิดจากการรวมตัวของบุคคลตั้งแต่สองขึ้นไปในลักษณะของชมรม เครือข่าย เป็นต้น แม้ว่าจะบุคคลที่ไม่อยู่ในเขตพื้นที่ที่ประกาศผังเมืองควรมีสิทธิในการฟ้องร้องคดีผังเมืองเช่นเดียวกับการให้สิทธิบุคคลประเภทดังกล่าวในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธรัฐเยอรมัน โดยมีข้อเสนอแนะเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2562 โดยบัญญัติรับรองสิทธิในการฟ้องร้องคดีปกครองของนิติบุคคลและกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันเป็นเครือข่าย ชมรมหรือองค์กรซึ่งสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีผังเมืองเช่นเดียวกับนิติบุคคลหรือกลุ่มบุคคลตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ดังต่อไปนี้

1)เพิ่มเติม มาตรา 70/1 เพื่อให้สิทธิฟ้องร้องคดีปกครองของนิติบุคคลและกลุ่มบุคคล

"มาตรา 70/1 เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรักษาสิทธิของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการประกาศใช้ผังเมืองหรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ ไหองครเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกลุ่มบุคคลที่มีกิจกรรมเกี่ยวของโดยตรงกับการประกาศใช้ผังเมือง และมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งคาหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการรักษาความธรรมเป็นจากการประกาศใช้ผังเมืองการต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทยตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง"



2) ควรยกเลิกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2559 และที่ 4/2559 กำหนดยกเว้นการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และ พ.ศ.2562 ไว้เป็นการชั่วคราว



2935635083

CU ThesIs 5886028034 thesis / recv: 02082562 15:56:10 / seq: 21

บรรณานุกรม

Code de l' Urbanisme, L. 110 C.F.R.

Larsson, G. (2006). *Spatial Planing Systems in Western Europe*. Amsterdam: IOS Press.

OECD. (2017). *The Governance of Land Use in France: Case studies of Clemont-Ferrand and Nantes Saint-Nazaire*. Paris: OECD Publishing.

Pahl-Weber, E. *The planing System in the Federal Republic of Germany*.

กฎหมายผังเมืองระดับสหพันธ์, 2 C.F.R.

กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2552). คู่มือการวางและจัดทำผังเมือง. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.

กลัดอำ, ป. (2533). การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาความอาญา. (ปริญญา มหาบัณฑิต วิทยานิพนธ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

กาญจนกุล, ป. (2523). คดีปกครอง. ตุลาการ, มกราคม 2523, 9.

เกียรติธำรงกุล, จ. (2543). การแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ไขว้พันธุ์, ป. (2551). แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองฝรั่งเศสเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดเรื่องเขตอำนาจศาล. รวมบทความวิชาการ เล่ม 2: กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติ, 1-10.

คงตระกูล, ค. (2546). ระบบไต่สวนกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย. (ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

คดีหมายเลขดำที่ 495/2553 ศาลปกครองกลาง, (2553).

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1600/2542, (2542).

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5003/2545, (2545).

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5510/2545, (2545).

คำพิพากษาศาลปกครองกลางคดีหมายเลขแดงที่ 1763/2549, (2549).

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ 734/2560, (2560).

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 182/2561, (2561).

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 5/2549, (2549).

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 13/2547, (2547).

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 18/2545, (2545).

คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 45/2529, (2529).

คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 67/2535, (2535).

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด 63/2548, (2548).

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ 247/2552, (2552).

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด พ.7/2546, (2546).

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 301/2551, (2551).

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 381/2546, (2546).

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 934/2547, (2547).

เครือข่ายประชาชนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน. (2560). ขอคืนผังเมือง. Retrieved from

<https://www.facebook.com/PeopleforSustainableDevelopment/posts/1573529836045254/>

จันทร์สมบูรณ์, อ. (2546). หลักกฎหมายปกครองจากข้อสังเกตของ ศจ. ดร. อมร จันทร์สมบูรณ์.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

จิตวาลักษณ์, ธ. (2552). การดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. (ปริญญา

มหาบัณฑิต วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่,

จุมปา, ม. (2546). คู่มือการศึกษากฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ วิญญูชน.

เจริญชีวินทร์, อ. (2550). คำอธิบายการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.

ชื่นจินดา, ด. เครือข่ายภาคประชาชนจังหวัดสระบุรียื่นข้อเรียกร้องและแสดงเจตนารมณ์คัดค้านร่างผัง

เมืองรวมจังหวัดสระบุรี เอื้อประโยชน์ให้เกิดการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมโดยไม่คำนึงถึง

สิ่งแวดล้อม. Retrieved from <http://www.rtpanews.com/26518/>

ชื่นจินดา, ด. (2561). สระบุรี-เครือข่ายภาคประชาชนจังหวัดสระบุรียื่นข้อเรียกร้องและแสดง

เจตนารมณ์คัดค้านร่างผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี เอื้อประโยชน์ให้เกิดการลงทุนใน

ภาคอุตสาหกรรมโดยไม่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม. Retrieved from

<http://www.rtpanews.com/26518/>

ทองโคกสี, ว. ว. (2554). เขตอำนาจศาลปกครองและเงื่อนไขการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วย

กฎหมายของคำสั่งของฝ่ายปกครอง. (ปริญญาามหาบัณฑิต วิทยานิพนธ์).

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,

เทียบจรรย์วัฒน์, ข. (2553). การศึกษาแนวทางการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะใหม่. (ปริญญา

มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยศิลปากร, มหาวิทยาลัยศิลปากร.

ธรรมประดิษฐ์, ว. (2547). การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกระบวนการในการออก

คำสั่งทางปกครองโดยศาลปกครอง. (ปริญญาามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,

- นิลประพันธ์, ส. (2556, 16 มิถุนายน 2556 21:42 น.). ความเป็นมา สภาพปัญหา และข้อเสนอแนะ เพื่อพัฒนาการผังเมืองของประเทศไทย [ออนไลน์]. Retrieved from public-law.net/publaw/view.aspx?id=1856
- บรมามันท์, น. (2543). ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองของฝรั่งเศส. วารสารกฎหมายสู่ทฤษฎีรัฐธรรมนูญ, 3, 4, 130.
- ปทุมานนท์, ถ. (2558). หลักการพิจารณาเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 พฤษภาคม 2558, 10-11.
- พงษ์สุวรรณ, ป. กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย. In รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2 กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ (pp. 265-267): สำนักงานศาลปกครอง.
- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562, 4 C.F.R. (2562a).
- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562, 70 C.F.R. (2562b).
- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, 13 C.F.R. (2540).
- พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522.
- พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522, 46 C.F.R. (2522a).
- พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522, 20 C.F.R. (2522b).
- พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522, 50 C.F.R. (2522).
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, 71 C.F.R. (2542a).
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, 72 C.F.R. (2542b).
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, 70 C.F.R. (2542c).
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, 9 C.F.R. (2542d).
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, 42 C.F.R. (2542e).
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, 77 C.F.R. (2542f).
- พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562, 61 C.F.R. (2561).
- พลกุล, โ. (2530). นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส. วารสารกฎหมายปกครอง, เล่มที่ 6, 283.
- พลกุล, โ. (2544). สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. วารสารวิชาการศาลปกครอง, 63.
- โพธิ์คง, ค. (2539). อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาท. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ภักดีบุตร, จ. (2560). ประเภทขององค์การเอกชนสาธารณประโยชน์. ประชาคมวิจัย, 8, 11.
- ภาศิริตัน, ว. (2538). ข้อพิจารณาเปรียบเทียบองค์การวินิจฉัยคดีปกครอง. วารสารนิติศาสตร์, 25, 4.
- ภาศิริตัน, ว. (2542). วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับ

- ศาลรัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
 มากบุญ, ข. (2549). ปัญหาทางกฎหมายในการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518. (ปริญญามหาบัณฑิต วิทยานิพนธ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง,
 รongทานาท, ป. วิวัฒนาการการผังเมืองของประเทศไทย. วารสารหน้าฉั่ว, 12 (2558), 250.
 ระเบียบที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, 42 C.F.R. (2543).
 รัตน์สกาวงศ์, ก. (2537). พื้นฐานความรู้ทั่วไปหลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร:
 บริษัท พิมพ์ดี จำกัด.
 ราชกิจจานุเบกษา, 92 C.F.R. (2518, 23 มกราคม).
 ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 96 C.F.R. (2522, 5 พฤศจิกายน).
 ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 133 C.F.R. (2559, 20 มกราคม).
 ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 136 C.F.R. (2562, 29 พฤษภาคม).
 เลิศไพฑูริย์, ส. (2561). เส้นแบ่งบาง ๆ ระหว่างความรับผิดชอบทางอาญา และความรับผิดชอบทางปกครอง. In
 นิติธรรมประจักษ์ สรุศักดิ์ 60 ปี (pp. 120). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกิจการยุติธรรม
 กระทรวงยุติธรรม.
 วงศ์วัฒนสานต์, ช. (2540). กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: จีระวิชาการพิมพ์.
 วงศ์เสรี, ุ. (2540). หลักที่สำคัญในกระบวนการพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมัน. Paper
 presented at the การสัมมนา เรื่อง Administrative Court and Administrative Court
 Procedure.
 วรรณพานิชย์, บ. (2543). บันทึกเรื่องประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท.
 (3 กรกฎาคม 2543), 27.
 วรรณพานิชย์, บ. (2551). ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท. รวม
 บทความวิชาการ เล่ม 3: กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ, 33-34.
 วรรณพานิชย์, บ. ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท: สำนักงานศาล
 ปกครอง.
 วิศรุตพิชญ์, ว. (2538). หลักพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและ
 เอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
 วิศรุตพิชญ์, ว. (2544a). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
 วิศรุตพิชญ์, ว. (2544b). ลักษณะและประเภทของคดีปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาล
 ปกครอง.
 สถาบันที่ปรึกษาเพื่อการพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ. (2557). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ
 ศึกษาารูปแบบการปรับปรุงระบบปฏิบัติราชการกรมโยธิการและผังเมืองให้มีประสิทธิภาพ.

Retrieved from

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2537). 120 ปี เคาน์ซิลออฟสเตด. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. คำสั่งทางปกครอง. Retrieved from

<http://web.krisdika.go.th/data/activity/act79.htm>

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2538). คู่มือการปฏิบัติงานร้องทุกข์. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา.

สำนักงานศาลปกครอง. (2552). หลักความเสมอภาคและการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม.

กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง.

สิงคะเนติ, บ. (2547). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและ
วารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สิงคะเนติ, บ. บันทึกเรื่อง การฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองและการฟ้องเพื่อให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่ง
ทางปกครองตามกฎหมายเยอรมัน.

สิงคะเนติ, บ. (2534). อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย. กรุงเทพมหานคร:

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สิงคะเนติ, บ. (2543a). บันทึกเรื่อง อำนาจฟ้องคดีปกครองของหน่วยงานของรัฐ ตามหลัก กฎหมาย
เยอรมัน.

สิงคะเนติ, บ. (2543b). หลักการพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ
ใหม่. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

สิงคะเนติ, บ. (2548). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
วิญญูชน.

สุวรรณ, ป. (2544). กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองไทยกฎหมาย: สำนักงานศาลปกครอง.

เสาชงทอง, อ. (2550). สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง. (ปริญญามหาบัณฑิต วิทยานิพนธ์).

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,

แสงนกกุล, ป. ส่วนได้เสียของ "สมาคม" ในการฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายฝรั่งเศส.
1-5.

แสงศักดิ์, ช. คู่มือการร้องทุกข์ของประชาชนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พร้อมด้วยกฎหมาย
และระเบียบที่เกี่ยวข้อง.

แสงศักดิ์, ช. (2540). การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

แสงศักดิ์, ช. (2542). สารานุกรมเกี่ยวกับกฤษฎีกา. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

แสงศักดิ์, ช. (2551). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

แสงศักดิ์, ช. (2555). คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง.

กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

หงส์ศิริ, ถ. (2561). ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรม
ศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

หะวานนท์, จ. (2529). การตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยศาลยุติธรรม. บทบัณฑิตย, 42, 3, 26-
45.

อรุณทัยวิวัฒน์, เ. (2550). สิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล. (ปริญญามหาบัณฑิต
วิทยานิพนธ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,

อัศวรงค์, ธ. (2557). ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย: ศึกษาเฉพาะกรณี
กระบวนการพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้น. (ปริญญามหาบัณฑิต วิทยานิพนธ์). มหาวิทยาลัย
ธุรกิจบัณฑิตย,

เอกบุญ วงศ์สัสดีกุล, บรรเจิด สิงคะเนติ, & และคณะ. (2549). รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง วิธีพิจารณาคดี
ปกครองเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่ง
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



2935635083



2935635083

CU IThesis 5886028034 thesis / recv: 02082562 15:56:10 / seq: 21

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

นายสาธิต พงศ์ธรพิสุทธิ

วุฒิการศึกษา

นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



2935635083

CU Thesais 5886028034 thesais / recv: 02082562 15:56:10 / seq: 21