

เพราะความเดือดร้อนยังมี... การฟ้องคดีจึงเกิด...

โดย นางสาวธัญธร ปิงประเสริฐ

เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

คดีปกครองที่นำมาพูดคุยกับท่านผู้ติดตามคอลัมน์ “มุกกฎหมาย” ในฉบับนี้ เป็นเรื่องน่าสนใจทีเดียวสำหรับผู้ที่ต้องประสบกับเหตุเดือดร้อนรำคาญที่แก้ไม่ตก แม้จะได้มีการร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาแล้ว แต่ความเดือดร้อนก็ยังไม่หมดไป สุดท้ายจึงต้องพึ่งศาลปกครอง

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางหลักในประเด็นเรื่องผู้มีสิทธิฟ้องคดีและระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองไว้ ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่กำลังประสบปัญหาในตนเองเดียวกัน มาติดตามกันเลยละ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า บริษัท อ. ซึ่งประกอบกิจการฟาร์มสุกรบนที่ดินที่ติดกับผู้ฟ้องคดี ได้ขุดบ่อน้ำบาดน้ำเสียชนิดแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้น้ำเสียในบ่อน้ำดังกล่าวซึมและไหลล้นเข้ามาในที่ดินและสระน้ำของผู้ฟ้องคดี เป็นเหตุให้ต้นยูคาลิปตัสที่ผู้ฟ้องคดีปลูกไว้ต้องตาย

และได้ร้องเรียนเรื่องดังกล่าวต่อองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) อำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ปศุสัตว์จังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) และกรมควบคุมมลพิษ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) ว่า บริษัท อ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖) ได้ปล่อยน้ำเสีย ของเสีย อากาศเสีย มลพิษ และวัตถุอันตรายที่เป็นแก๊สพิษที่ใช้ในการเลี้ยงสัตว์ลงในที่ดินของผู้ฟ้องคดีและทางสาธารณะ โดยไม่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้บริษัท อ. แก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้นให้หมดไป

ต่อมาจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ แจ้งต่อผู้ฟ้องคดีว่า ได้ทำการตรวจสอบแล้วปรากฏว่า บริษัท อ. ได้ปล่อยน้ำเสียลงในที่ดินของผู้ฟ้องคดีจริง และได้ให้สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค ๑๐ เก็บตัวอย่างน้ำเสียไปตรวจสอบแต่ยังไม่ทราบผลการตรวจสอบระดับของค่าบีโอดีของน้ำเสียดังกล่าว ส่วนกรมควบคุมมลพิษ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) ได้ชี้แจงต่อผู้ฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ความว่า กรมควบคุมมลพิษได้ออกคำสั่งให้บริษัท อ. ดำเนินการแก้ไข ปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือซ่อมแซมระบบบำบัดน้ำเสีย ให้มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะบำบัดน้ำเสียจากการเลี้ยงสุกรให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งแล้ว ซึ่งกรมควบคุมมลพิษจะติดตามผลการปรับปรุงแก้ไขดังกล่าวต่อไป และองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้แจ้งผลการดำเนินการตามหนังสือลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๑ แก่ผู้ฟ้องคดีความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกตรวจสอบแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบน้ำเสียของบริษัท อ. ที่กำหนดให้ต้องปรับปรุงตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพให้แก่บริษัท อ. เมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๑ แต่ความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีก็ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขให้หมดสิ้นไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครอง

คดีมีประเด็นที่ศาลต้องวินิจฉัยก่อนว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองและได้นำคดีมาฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีหรือไม่ ?

ประเด็นแรก ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือไม่ ?

มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำ การงดเว้นการกระทำ ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ตามมาตรา ๕ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในประเด็นนี้ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาด่วนที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนแล้ว โดยไม่ปรากฏหลักฐานว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนหรือชี้แจงต่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าว่ายังคงได้รับความเดือดร้อนเสียหายอยู่ และประสงค์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอย่างไร โดยเฉพาะผู้ฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริงในวันไต่สวนต่อหน้าศาลปกครองชั้นต้นว่า ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีมิได้เข้าไปตรวจสอบว่าปัจจุบันยังคงได้รับความเดือดร้อนเสียหายอยู่อีกหรือไม่ กรณีจึงต้องรับฟังว่าความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้รับการแก้ไขก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลแล้ว และไม่ปรากฏว่าปัจจุบันรวมทั้งในอนาคตผู้ฟ้องคดียังคงได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะต้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอย่างไร เหตุแห่งการฟ้องคดีจึงไม่ครบองค์ประกอบตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง อันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ผู้ฟ้องคดีอื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จะได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายไปบ้างแล้ว รวมทั้งผู้ฟ้องคดีได้ไปร้องทุกข์กล่าวโทษบริษัท อ. ต่อพนักงานสอบสวน จนเป็นเหตุให้มีการตกลงเจรจากันระหว่างผู้ฟ้องคดีกับบริษัท อ. ว่าบริษัท อ. จะดำเนินการทำคันดินกั้นไม่ให้ น้ำจากฟาร์มไหลเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าได้ติดตามผลการปรับปรุงแก้ไขปัญหาด่วนตามหนังสือที่แจ้งต่อผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

เมื่อผู้ฟ้องคดีเข้าไปในที่ดินดังกล่าวอีกครั้งประมาณเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๑ ก็พบว่าคันชลาลิปตัสที่ปลูกไว้ตายอีก กรณีจึงถือได้ว่า การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ยังไม่อาจแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีได้โดยสิ้นเชิง ทั้งยังปรากฏข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดเมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ว่า การที่บริษัท อ. ไม่กระทำคันดินกั้นภายหลังจากที่ได้ทำบันทึกลงตกลง เป็นการข่มขู่เห็นผลได้ว่า หากมีน้ำเสียจากฟาร์มสุกรของบริษัท อ. ไหลเข้าไปท่วมขังในที่ดินของผู้ฟ้องคดีจะทำให้ดินไม่ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีเสียหายและตายได้ เมื่อคันชลาลิปตัสในที่ดินของผู้ฟ้องคดีตาย จึงถือได้ว่า บริษัท อ. มีความผิดตามฟ้อง และมีคำพิพากษาลงโทษจำคุกกรรมการผู้บริหาร บริษัท อ. เป็นเวลา ๖ เดือน

และแม้องค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จะได้แจ้งผลการดำเนินการตามหนังสือลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๑ แก่ผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกตรวจสอบแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบน้ำเสียของบริษัท อ. ที่กำหนดให้ต้องปรับปรุงตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงออกไปอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพให้แก่บริษัท อ. เมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๑ ก็ตาม แต่ยังไม่ปรากฏหลักฐานใดที่แสดงให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่า บริษัท อ. ได้ดำเนินการปรับปรุงตามคำสั่งตามที่กล่าวอ้างหรือไม่

กรณีจึงถือได้ว่าในวันฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดียังคงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ประเด็นที่สอง ที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยต่อมาก็คือ ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องภายในกำหนดเวลาตามกฎหมายหรือไม่ ?

มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดว่า การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้มีหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ หรือ ได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่บริษัท อ. ปลอchn้ำเสียนในที่ดินของผู้ฟ้องคดีและทางสาธารณะ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้บริษัท อ. แก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าว รวมทั้งได้มีหนังสือติดตามทวงถามการปฏิบัติงานอีกถึง ๒ ครั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าก็ได้ดำเนินการแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญให้หมดสิ้นไป

กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒) ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐให้มีการแก้ไขปัญหาเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าว และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่เห็นว่า ไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี

การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้า และได้รับคำชี้แจงในเรื่องดังกล่าวจากผู้ถูกฟ้องคดีแต่ละฝ่ายไปบ้างแล้ว โดยครั้งล่าสุดผู้ฟ้องคดีได้รับคำชี้แจงจากองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ตามหนังสือลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๑ ดังนั้นหากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจผลการดำเนินการแก้ไขปัญหของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ ได้รับหนังสือชี้แจงดังกล่าว เมื่อไม่ปรากฏชัดเจนว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือชี้แจงจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในวันใด แต่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือชี้แจงในวันทีลงวันที่ในหนังสือดังกล่าว คือวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องคดีภายในวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๑ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้นในวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๕ แล้ว

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อปรากฏข้อความในคำชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ และคำชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ตามหนังสือลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ซึ่งแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าจะติดตามผลการปรับปรุงแก้ไขดังกล่าวต่อไป ทั้งผู้ฟ้องคดีก็ได้ติดตามทวงถามผลการดำเนินการดังกล่าวมาโดยตลอด จึงไม่มีเหตุที่จะต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาล แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าไม่ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้นให้หมดไปโดยสิ้นเชิง จนกระทั่งวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ไปร้องทุกข์กล่าวโทษบริษัท อ. ที่สถานีตำรวจอีกเป็นครั้งที่สอง กรณีจึงถือได้ว่ามีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองจะรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้แม้จะพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ทั้งนี้ตามนัยมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ศาลปกครองสูงสุดจึงกลับคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๓/๒๕๕๓)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองในการดำเนินการแก้ไขปัญหาเหตุเดือดร้อนรำคาญซึ่งเป็นทุกข์ของชาวบ้านว่า หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหานั้นให้บรรลุผลสำเร็จ กล่าวคือ ความเดือดร้อนเสียหายหมดสิ้นไป ไม่แก้ไขปัญหาก็เพียงครั้งๆ กลางๆ เพราะหากความเดือดร้อนยังมี การฟ้องคดีย่อมเกิด ! ซึ่งก็คงไม่มีใครอยากให้เรื่องขึ้นสู่ศาลถ้าไม่จำเป็นกะ...
