



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

บทบาทศาลปกครองภายใต้หลักนิติธรรม

จัดทำโดย นายสุชาติ มงคลเลิศพล
รหัส ๖๔๐๙๓๙

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๙
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

บทบาทศาลปกครองภายใต้หลักนิติธรรม

สุชาติ มงคลเลิศพล^๑

ความนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติว่า รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม เมื่อศาลปกครองเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจในทางตุลาการ การปฏิบัติหน้าที่ของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดี จึงต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ดังนั้น ในการพิจารณาบทบาทศาลปกครองภายใต้หลักนิติธรรม บทความนี้จึงได้นำเสนอเป็น ๔ ส่วน ดังนี้ ส่วนที่หนึ่ง ว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ส่วนที่สอง ว่าด้วยหลักนิติธรรม ส่วนที่สาม ว่าด้วยหลักศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และสิทธิและเสรีภาพ ส่วนที่สี่ ว่าด้วยบทบาทศาลปกครองภายใต้หลักนิติธรรม

ส่วนที่หนึ่ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ศาลปกครอง คือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเป็นองค์กรหนึ่งที่ใช้อำนาจรัฐในทางตุลาการ เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีประเภทหนึ่งๆ เรียกว่า “คดีปกครอง”

คดีปกครอง

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติว่าด้วยการจัดองค์กรรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเฉพาะศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งที่ใช้อำนาจรัฐในทางตุลาการ และเริ่มตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตลอดจนเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วพอจะให้ความหมายของ “คดีปกครอง” ได้ว่า

คดีปกครอง หมายความว่า คดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครอง ออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

วิธีพิจารณาคดีปกครอง

โดยที่คดีปกครองเป็นคดีพิพาทที่มีลักษณะที่สำคัญคือ เป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน และเป็นคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

^๑ ประธานแผนกคดีบริหารราชการแผ่นดินในศาลปกครองสูงสุด

ใช้อำนาจทางปกครองในการออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองจึงจำเป็นต้องมี กระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่ว ๆ ไป ซึ่งพอสรุปลักษณะเด่นของการพิจารณาคดีปกครองได้ ดังนี้

๑. หลักวิธีพิจารณาคดีโดยระบบไต่สวน การที่คดีปกครองมีลักษณะสำคัญดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผลแห่งคำพิพากษาคดีปกครองอาจกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน อีกทั้งเอกชนอยู่ในฐานะเสียเปรียบ ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางราชการ ดังนั้น ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงให้ถูกต้องครบถ้วนและไม่จำกัดหรือผูกพันตามข้อเท็จจริงที่คู่กรณีเสนอต่อศาลเท่านั้น โดยตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะจะทำหน้าที่ในการควบคุมและกำกับ การดำเนินกระบวนการพิจารณา

๒. หลักความเรียบง่าย การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเป็นไปโดยความเรียบง่าย กล่าวคือ การยื่นฟ้องคดีปกครองผู้ฟ้องคดีอาจยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนา หรือที่มูลคดีเกิดขึ้น และในการฟ้องคดีหรือการดำเนินกระบวนการพิจารณา คู่กรณีจะดำเนินการด้วยตนเองโดยไม่แต่งตั้งหรือมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่นเป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้ นอกจากนี้การยื่นฟ้องคดีปกครองนอกจากจะยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองโดยตรง อาจยื่นฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ สื่อดิจิทัลอื่นใด หรือโทรสาร และโดยทั่วไปการฟ้องคดีปกครองไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีที่มีทุนทรัพย์

๓. หลักการพิจารณาคดีเป็นลายลักษณ์อักษร การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือดำเนินกิจการทางปกครองย่อมมีเอกสารหลักฐานที่เป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองจึงพิจารณาข้อเท็จจริง และพฤติการณ์แห่งคดีได้จากเอกสารพยานหลักฐานที่เป็นลายลักษณ์อักษรดังกล่าว การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการสืบพยานบุคคลจึงกระทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

๔. หลักการถ่วงดุลการใช้อำนาจตุลาการ ในระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุดมีอย่างน้อย ๕ คน ส่วนในศาลปกครองชั้นต้นองค์คณะพิจารณาพิพากษามีอย่างน้อย ๓ คน โดยตุลาการเจ้าของสำนวนซึ่งเป็นตุลาการในองค์คณะพิจารณาพิพากษาและได้รับแต่งตั้งจากตุลาการหัวหน้าคณะจะเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบ และเสนอความเห็นในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา แต่เพื่อเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจตุลาการขององค์คณะพิจารณาพิพากษา ระบบการพิจารณาคดีปกครองกำหนดให้มีตุลาการศาลปกครองอีกนายหนึ่งซึ่งมิได้เป็นตุลาการในองค์คณะพิจารณาพิพากษาเรียกว่า ตุลาการผู้แถลงคดี ทำหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในคดีแล้วจัดทำความเห็นโดยอิสระของตนในการวินิจฉัยคดีนั้นเสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาและต้องชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาในวันนั่งพิจารณาคดี ตุลาการผู้แถลงคดีมีสิทธิอยู่ร่วมในการพิจารณาและในการประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาคดีนั้นได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงในการวินิจฉัยคดี การกำหนดให้มีตุลาการ

ผู้แถลงคดีเพื่อเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจตุลาการขององค์คณะพิจารณาพิพากษา แม้ว่าคำพิพากษาขององค์คณะเท่านั้นที่มีผลบังคับทางกฎหมาย แต่การกำหนดให้มีการชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาในวันนั่งพิจารณาคดีซึ่งกระทำโดยเปิดเผย และเมื่อคดีถึงที่สุดแล้วกำหนดให้มีการพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาขององค์คณะพิจารณาพิพากษาและความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีต่อสาธารณะควบคู่กัน กรณีย่อมเป็นช่องทางให้บุคคลทั่วไปได้ทราบข้อเท็จจริงข้อกฎหมาย และเหตุผลในการวินิจฉัยคดีขององค์คณะพิจารณาพิพากษาและตุลาการผู้แถลงคดีว่าสมเหตุสมผลหรือไม่ เพียงใด อันเป็นถ่วงดุลการใช้อำนาจตุลาการและส่งเสริมสนับสนุนให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปอย่างถูกต้อง สมบูรณ์ครบถ้วน ตลอดจนเกิดความยุติธรรมแก่คู่กรณีและประชาชน

ส่วนที่สอง หลักนิติธรรม

เมื่อกล่าวถึง “หลักนิติธรรม” นักวิชาการมักจะกล่าวถึง “หลักนิติรัฐ” ควบคู่กันไป แม้ว่าแหล่งที่มาจะแตกต่างกันแต่แก่นสาระเป็นเช่นเดียวกัน^๒ กล่าวคือ

“หลักนิติรัฐ” หรือ “หลักนิติธรรม” คือ หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐ หรือ หลักที่รัฐปกครองโดยกฎหมายมิใช่บุคคล ผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองย่อมเท่าเทียมกันในสายตากฎหมาย

สำหรับการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยจะวางอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติธรรม ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้^๓

ประการที่หนึ่ง รับรองและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลที่เป็นราษฎรของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายพื้นฐานของรัฐ

ประการที่สอง รับรองหรือยืนยันหลักที่ว่า องค์กรต่าง ๆ ของรัฐจะจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และเพียงเท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น และหลักที่ว่ากฎหมายที่จำกัดหรือให้อำนาจองค์กรต่าง ๆ ของรัฐจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องตราขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ประการที่สาม ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และมีการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่จำกัดหรือให้อำนาจองค์กรต่าง ๆ ของรัฐจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และ

ประการที่สี่ แบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจรัฐกระทำการทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการออกจากกัน โดยให้แต่ละองค์กรทำหน้าที่ของตนอย่างอิสระ

^๒ พิริยะ เข็มพล, “ความท้าทายและการสร้างเสริมความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม” รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ ๑๘ ศาลรัฐธรรมนูญยึดหลักนิติธรรมค้ำจุนประชาธิปไตย ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (กรุงเทพมหานคร : บริษัท แอคทีฟ พรินท์ จำกัด, ๒๕๖๓) หน้า ๒๗๐.

^๓ วรพจน์ วิศุทธิ์พิชญ์, “ศาลปกครองกับการดำรงหลักนิติธรรม,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ๒๑ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม ๒๕๖๔) : หน้า ๑๑๕.

ส่วนที่สาม หลักกัณฑ์ศีลของความเป็นมนุษย์และสิทธิและเสรีภาพ

คัณฑ์ศีลของความเป็นมนุษย์

หลักกัณฑ์ศีลของความเป็นมนุษย์เป็นหลักการพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นในมนุษย์ทุกคนตั้งแต่เกิดและหมายถึง^๔

๑. คุณค่าของคนในฐานะที่เขาเป็นมนุษย์ ดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีเกียรติ สามารถกำหนดวิถีชีวิตของตนเองได้ตามแต่ใจปรารถนา

๒. คุณค่าของมนุษย์ที่เท่าเทียมกันทุกคน ไม่แบ่งแยก และแตกต่างจากคุณค่าของมนุษย์ ในฐานะดำรงตำแหน่งทางสังคม ซึ่งขึ้นอยู่กับความเป็นเจ้าของทรัพย์สิน

๓. คุณค่าของความเป็นมนุษย์ที่จะไม่ถูกลดทอนคุณค่า หรือถูกทำให้ด้อยค่า ตามการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

สิทธิและเสรีภาพ

สิทธิ หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับบุคคลอื่น

เสรีภาพ หมายถึง อำนาจของบุคคลในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเองได้ตามแต่ใจปรารถนา

สิทธิและเสรีภาพจึงแตกต่างกันในข้อสาระสำคัญ กล่าวคือ สิทธิเป็นอำนาจที่บุคคลใช้ในความสัมพันธ์กับผู้อื่น โดยการเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจงให้เกิดประโยชน์แก่ตน แต่เสรีภาพเป็นอำนาจของบุคคลในอันที่จะกระทำในสิ่งที่ตนประสงค์กระทำและที่จะไม่กระทำในสิ่งที่ตนไม่ประสงค์จะกระทำ และแม้การมีอำนาจดังกล่าวจะมีผลก่อให้เกิดหน้าที่แก่ผู้อื่น หน้าที่นั้นก็เป็นที่ต้องละเว้นจากการกระทำใด ๆ ที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการใช้เสรีภาพของเขาเท่านั้น^๕

สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รับรองและให้ความคุ้มครองแก่ปวงชนชาวไทย มีดังต่อไปนี้

๑. สิทธิของประชาชน

บุคคลย่อมมีสิทธิในเรื่องดังต่อไปนี้ สิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกาย (มาตรา ๒๘) สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (มาตรา ๒๙) สิทธิในการไม่ถูกเกณฑ์แรงงาน (มาตรา ๓๐) สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว (มาตรา ๓๑) สิทธิในทรัพย์สินและสิบบมรดก (มาตรา ๓๓) สิทธิเกี่ยวกับการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ สิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ สิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว และสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ

^๔ อนันต์ อริยะชัยพาณิชย์, “มุมมองหลักสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย” รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ ๑๘ ศาลรัฐธรรมนูญยึดหลักนิติธรรมค้ำจุนประชาธิปไตย ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (กรุงเทพมหานคร : บริษัท แอคทีฟ พรินท์ จำกัด, ๒๕๖๓) หน้า ๔๑๐.

^๕ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ วิทยุชน, ๒๕๔๓) หน้า ๒๓.

พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ (มาตรา ๔๑) สิทธิเกี่ยวกับการอนุรักษ์ภูมิปัญญา ทรัพยากรธรรมชาติ ความเป็นอยู่ของชุมชน และการจัดระบบสวัสดิการของชุมชน (มาตรา ๔๓) สิทธิของผู้บริโภคในการรวมกันจัดตั้งองค์กรของผู้บริโภคเพื่อคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค (มาตรา ๔๖) สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุข (มาตรา ๔๗) สิทธิในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐของผู้เป็นมารดา บุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปี และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และบุคคลผู้ยากไร้ (มาตรา ๔๘) สิทธิในการร้องต่ออัยการสูงสุดหรือยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่น่าเชื่อว่าจะมีการกระทำเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (มาตรา ๔๙)

๒. เสรีภาพของประชาชน

บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเรื่องต่อไปนี้ การนับถือศาสนา การปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนา (มาตรา ๓๑) เคหสถาน (มาตรา ๓๓) การแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่นและเสรีภาพในทางวิชาการ (มาตรา ๓๔) ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพ ดังนี้ เสรีภาพในการเสนอข่าวสารหรือการแสดงความคิดเห็นตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพ การสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเพื่อลิดรอนเสรีภาพในการนำเสนอข่าวหรือการแสดงความคิดเห็นตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพ จะกระทำมิได้ การให้นำข่าวสารหรือข้อความใด ๆ ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณา จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำไม่ได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพในการนำเสนอข่าวสารหรือการแสดงความคิดเห็นตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพ แต่ให้คำนึงถึงวัตถุประสงค์และภารกิจของหน่วยงานที่ตนสังกัดด้วย (มาตรา ๓๕) การติดต่อสื่อสาร (มาตรา ๓๖) การเดินทางและการเลือกที่อยู่ (มาตรา ๓๘) การประกอบอาชีพ (มาตรา ๔๐) การรวมตัวกันในรูปแบบต่าง ๆ (มาตรา ๔๒) การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ (มาตรา ๔๔) การจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (มาตรา ๔๕)

ส่วนที่สี่ บทบาทศาลปกครองภายใต้หลักนิติธรรม

โดยที่ศาลปกครองเป็นองค์กรหนึ่งที่ใช้อำนาจรัฐในทางตุลาการเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม ทั้งนี้ตามมาตรา ๓ ววรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ดังนั้น บทบาทศาลปกครองในการปฏิบัติหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีจึงต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม

อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจรัฐในทางตุลาการเพื่อพิจารณาพิพากษาคดี ศาลปกครองไม่อาจริเริ่มได้เอง ดังเช่นการใช้อำนาจรัฐในทางนิติบัญญัติ (การตรากฎหมาย) หรือการใช้อำนาจรัฐในทางบริหาร (การบริหารราชการแผ่นดิน) การใช้อำนาจรัฐในทางตุลาการเพื่อพิจารณาพิพากษาคดี

จะต้องริเริ่มจากผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจและในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจะต้องเป็นไปตามหลักที่ว่า ศาลปกครองต้องพิจารณาพิพากษาคดีตรงตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ซึ่งตามหลักนี้ทำให้เกิดข้อห้ามมิให้ศาลปกครองกระทำ ๒ ประการ คือ ประการที่หนึ่ง ห้ามมิให้ศาลปกครองพิพากษาคดีน้อยกว่าคำขอ และประการที่สอง ห้ามมิให้ศาลปกครองพิพากษาคดีเกินคำขอ^๖

กรณีศึกษา

ในการพิจารณาพิพากษาคดีศาลปกครองมีบทบาทภายใต้หลักนิติธรรมเกี่ยวกับการรับรองและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล และการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เช่น

กรณีที่หนึ่ง คดีพิพาทเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายโฆษณาที่กระจกหน้าต่างตู้โดยสารรถไฟ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๑/๒๕๕๐)^๗

การที่การรถไฟแห่งประเทศไทยอนุญาตให้มีการติดตั้งป้ายโฆษณาที่กระจกหน้าต่างตู้โดยสารรถไฟจนทำให้ผู้โดยสารไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีหน้าต่าง ทำให้ไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นรถโดยสาร แต่เป็นรถขนส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ เป็นกรณีที่ถือว่าผู้ให้บริการรถโดยสารสาธารณะปฏิบัติต่อผู้โดยสารเยี่ยงวัตถุ ซึ่งเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ในการดูแลเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะในกิจการรับขนส่งผู้โดยสารตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้โดยสารรถไฟขบวนด่วนพิเศษกรุงเทพ – เชียงใหม่ เป็นประจำฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่การรถไฟแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) อนุญาตให้เอกชนดำเนินการติดตั้งแผ่นป้ายโฆษณา (มีลักษณะเป็นรูปพรุนเพื่อให้แสงผ่านได้) บริเวณกระจกหน้าต่างภายนอกตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟ ทำให้การมองผ่านกระจกหน้าต่างดังกล่าวไม่อาจเห็นทิวทัศน์สองข้างทางรถไฟได้อย่างชัดเจน และยังทำให้เกิดอาการตาพร่ามัวและคลื่นไส้ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอให้ขูดลอกแผ่นป้ายโฆษณาดังกล่าวออกจากหน้าต่างตู้รถโดยสารแล้ว แต่ไม่ได้รับการแก้ไข ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี นั้นเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้มีการคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการขูดลอกแผ่นป้ายโฆษณาออกจากกระจกหน้าต่างของตู้รถโดยสารทุกสายทั่วประเทศและทำความสะอาดกระจกหน้าต่างตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟทุกขบวนให้สะอาด

^๖ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *วิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป*, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท พี.เพรส จำกัด, ๒๕๕๕) หน้า ๙-๑๐.

^๗ สำนักงานศาลปกครอง, *แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ ๑ ภาค ๒* (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ประชาชน จำกัด, ๒๕๕๓) หน้า ๘๗๓-๘๗๕.

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำกิจการรับขนส่งผู้โดยสาร สินค้า พัสดุภัณฑ์และของอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟซึ่งเป็นบริการสาธารณะ โดยในการจัดทำกิจการสาธารณะดังกล่าว นอกจากจะต้องจัดให้มีขบวนรถไฟสำหรับขนส่งผู้โดยสาร สินค้า พัสดุภัณฑ์ และของอื่น ๆ อย่างเพียงพอแก่ความต้องการของประชาชนแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดียังจะต้องดูแลรักษาส่วนต่าง ๆ ของตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว เช่น ที่นั่ง ที่นอนของผู้โดยสาร รวมทั้งประตูหน้าต่างของตู้รถโดยสารให้อยู่ในสภาพที่ใช้การได้ดี และสามารถอำนวยความสะดวกสบายในการเดินทางให้แก่ผู้โดยสารได้ตามสมควร ซึ่งในส่วนของหน้าต่างนั้นรถไฟโดยสารทุกชนิดไม่ว่าจะเป็นรถไฟโดยสารส่วนบุคคลหรือรถไฟโดยสารสาธารณะ และไม่ว่าจะเป็นรถไฟโดยสารปรับอากาศหรือรถไฟโดยสารไม่ปรับอากาศ จะต้องมีส่วนต่าง โดยหน้าต่างรถไฟโดยสารมิได้มีไว้เพียงเพื่อให้แสงสว่างจากภายนอกรถไฟเข้าไปภายในรถไฟเท่านั้น แต่ยังมีไว้เพื่อให้ผู้โดยสารสามารถมองเห็นสรรพสิ่งที่อยู่นอกรถไฟเพื่อให้เกิดความเพลิดเพลินในระหว่างที่อยู่ในรถไฟและระแวดระวังภัยอันตรายที่อาจจะมีภายนอกอีกด้วย **รถไฟโดยสารที่ไม่มีหน้าต่างจึงไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นรถไฟโดยสาร แต่เป็นรถขนส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ และต้องถือว่าผู้ให้บริการรถไฟโดยสารสาธารณะที่ไม่มีหน้าต่างปฏิบัติต่อผู้โดยสารเยี่ยงวัตถุ** ซึ่งเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้โดยสาร ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ที่จะต้องจัดให้ตู้รถโดยสารของขบวนรถไฟทุกขบวนมีส่วนต่างและดูแลรักษาหน้าต่างตู้รถโดยสารทุกคันให้อยู่ในสภาพที่สามารถใช้การได้สมวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีหน้าต่าง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาเช่าติดตั้งป้ายโฆษณาภายนอกรถไฟโดยสารโดยยินยอมให้ติดตั้งป้ายโฆษณาที่กระจกหน้าต่างรถไฟโดยสารได้ด้วย จึงเป็นการใช้หน้าต่างรถไฟโดยสารแสวงหารายได้จนทำให้ผู้โดยสารไม่อาจใช้ประโยชน์จากหน้าต่างรถไฟโดยสารตามวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีหน้าต่างได้ตามที่ควรจะเป็น ถือเป็น การละเลยต่อหน้าที่ในการจัดทำกิจการรับขนส่งผู้โดยสาร ซึ่งเป็นการบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการขูดลอกแผ่นป้ายโฆษณาออกจากบริเวณกระจกหน้าต่างตู้รถโดยสารและทำความสะอาดกระจกหน้าต่างตู้รถโดยสารรถไฟทุกคันให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา

กรณีที่สอง คดีพิพาทเกี่ยวกับกระเบื้องแคงกระฉอน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส.๔/๒๕๖๑)^๕

แม้มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ จะบัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองหรือกระทำการอย่างใด ๆ เพื่อคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติได้ตามสมควรแก่กรณี แต่การใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ดังนั้น เมื่อมีผู้ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติเป็นเหตุให้มีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่หรือมีสิ่งอื่นใดในอุทยานแห่งชาติผิดไปจากสภาพเดิม หากพนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้ดุลพินิจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเสียเองตามอำนาจหน้าที่อันอาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิในทรัพย์สิน

^๕ สำนักงานศาลปกครอง, แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ ๙ ภาค ๒ (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดแสงจันทร์การพิมพ์, ๒๕๖๓) หน้า ๓๙๙-๔๐๗.

ของบุคคล นอกจากพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาเลือกใช้เฉพาะมาตรการหรือวิธีการที่สามารถดำเนินการให้วัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายสำเร็จลุล่วงได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว มาตรการหรือวิธีการที่เลือกใช้ยังต้องมีความจำเป็นและกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายหรือภาระแก่ราษฎรผู้อยู่ในบังคับของมาตรการหรือวิธีการดังกล่าวน้อยที่สุดด้วย ทั้งยังต้องพิจารณาว่าหากดำเนินการตามมาตรการหรือวิธีการนั้นแล้ว จะก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะหรือมหาชนมากน้อยเพียงใดเมื่อเปรียบเทียบกับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ราษฎรและสังคมโดยรวม ซึ่งการเลือกใช้มาตรการเข้ารื้อถอนเผาทำลายสิ่งปลูกสร้าง และทรัพย์สินของราษฎร ย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิอื่นใดของราษฎร อย่างรุนแรง ก่อให้เกิดความเสียหายเกินสมควรเมื่อเทียบกับการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงต้องออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งให้ราษฎรดังกล่าวรื้อถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้าง และขนย้ายทรัพย์สินของตนออกไปให้พ้นจากอุทยานแห่งชาติเสียก่อนหากราษฎรไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแจ้งคำเตือนเป็นหนังสือก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองเข้าดำเนินการ รื้อถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สิน การที่พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการรื้อถอน เผาทำลายสิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สินของราษฎรชาวพื้นเมืองดั้งเดิมกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง (ปกากะญอ) ซึ่งเข้าครอบครองที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยไม่มีการออกคำสั่งเป็นหนังสือ และแจ้งคำเตือนเสียก่อน ย่อมเป็นการกระทำโดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายที่จะเกิดจากการกระทำ ดังกล่าวและเป็นการใช้อำนาจเกินความจำเป็นไม่สมควรแก่เหตุ รวมถึงไม่ปฏิบัติตามขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ตลอดจนไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่อง แนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง ในส่วนของการจัดการทรัพยากรที่หยุดยั้ง การจับกุมและให้ความคุ้มครองกับชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงที่เป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่อยู่ในพื้นที่ข้อพิพาทเรื่องที่ทำกินในพื้นที่ดั้งเดิม กรณีจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งหกเป็นชาวไทยพื้นเมืองดั้งเดิมเชื้อสายกะเหรี่ยง (ปกากะญอ) ตั้งถิ่นฐาน อยู่บริเวณพื้นที่บ้านบางกลอยบน ตำบลห้วยแม่เพรียง อำเภอแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี และบ้านใจแผ่นดิน ตำบลยางน้ำกลัดเหนือ อำเภอหนองหญ้าปล้อง จังหวัดเพชรบุรี ซึ่งพื้นที่ดังกล่าว อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐๑ (พ.ศ. ๒๕๐๘) ออกตามความ ในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่ายางน้ำกลัดเหนือ และป่ายางน้ำกลัดใต้ ในท้องที่ ตำบลยางน้ำกลัดเหนือ กิ่งอำเภอหนองหญ้าปล้อง อำเภอเขาย้อย และตำบลสองพี่น้อง อำเภอแก่งกระจาน อำเภอท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๔ ต่อมา ทางราชการได้อพยพราษฎรออกจากพื้นที่ดังกล่าว แล้วจัดสรรที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้ใหม่ ตามโครงการดูแลรักษาป่าละอูบน-เขาพะเนินทุ่ง อันเนื่องมาจากพระราชดำริ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งหก เห็นว่าพื้นที่ที่ทางราชการจัดสรรให้ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตชาวไทยพื้นเมืองดั้งเดิมเชื้อสายกะเหรี่ยง ประกอบกับผู้ฟ้องคดีบางรายไม่ได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินจากทางราชการ ผู้ฟ้องคดีทั้งหก

และครอบครัวจึงย้อนกลับขึ้นไปอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ดังกล่าวอีก หลังจากนั้น ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ร่วมกับเจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการโครงการขยายผลการอพยพ ผลักดัน จับกุม ชนกลุ่มน้อยที่บุกรุกพื้นที่ตามแนวชายแดนไทย-สหภาพเมียนมาร์ ในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานหลายครั้ง เริ่มตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๕๓ เป็นต้นมา ซึ่งในการปฏิบัติการครั้งที่ ๔ ระหว่างวันที่ ๔ ถึงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔ พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจยึดจับกุมผู้อยู่ในบริเวณพิพาทได้ ๑ คน แล้วนำส่งพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรแก่งกระจานเพื่อดำเนินคดีต่อไป และได้เข้ารื้อถอนเผาทำลายบ้านและทรัพย์สินของชนกลุ่มน้อยที่บุกรุกพื้นที่อุทยานแห่งชาติดังกล่าว ทั้งสิ้น ๙๘ หลัง รวมถึงบ้านและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีทั้งหกด้วย โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าได้เจรจาชี้แจงต่อผู้กระทำความผิดให้ทราบถึงเหตุผลทางกฎหมายที่ไม่อาจบุกรุกแผ้วถางป่าและให้เวลา รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและเก็บทรัพย์สินแล้ว จุดเกิดเหตุที่มีการเผาทำลายเพิงพักอยู่ห่างไกลชุมชน ต้องใช้เวลาเดินเท้าเข้าพื้นที่อย่างน้อย ๓-๔ วัน เส้นทางเป็นป่าเขาไม่สามารถนำยานพาหนะเข้าไปได้ เพิงพักที่รื้อถอนลงมาแล้วอุปกรณ์ส่วนใหญ่ไม่สามารถนำกลับมาใช้ได้ การที่จะให้เจ้าหน้าที่ขนย้าย อุปกรณ์ที่รื้อถอนแล้วไม่สามารถนำไปใช้ต่อได้มาเก็บไว้ที่ทำการอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานเพื่อรอให้เจ้าของที่แท้จริงมารับเป็นการกระทำที่เกินกว่ากำลังของเจ้าหน้าที่ที่จะปฏิบัติได้ อีกทั้ง ได้มีการตรวจพบพื้นที่ป่าไม้ถูกบุกรุกแผ้วถางป่าหลายแปลง บางจุดพบกระท่อมหรือเพิงพักไม่มีผู้อยู่อาศัย ไม่พบร่องรอยหุงหาอาหารในเพิงพักเป็นเวลานาน หลังคาถูกลมพัดหลุดเป็นช่องโหว่ ไม่สามารถพักอาศัยได้ พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงใช้มาตรการบังคับทางปกครองเข้ารื้อถอนเผาทำลายบ้านและทรัพย์สินของราษฎรในพื้นที่ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งหกเห็นว่ากรรื้อถอนเผาทำลายบ้านและทรัพย์สินของราษฎรในพื้นที่พิพาททำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกและครอบครัวได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ต้องขาดไร่ที่อยู่อาศัย อาหาร เสื้อผ้า เครื่องนุ่มห่ม ประกอบกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่อง แนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง ผู้ฟ้องคดีทั้งหกจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกกลับไปอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่เดิม รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ จะบัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองหรือกระทำการอย่างใด ๆ เพื่อคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติได้ตามสมควรแก่กรณีก็ตาม แต่การใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง กล่าวคือ การกระทำอย่างใด ๆ ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพหรือประโยชน์ในทรัพย์สินของบุคคลที่กฎหมายให้การรับรองและคุ้มครองไว้จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ อีกทั้ง ต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ที่มีไว้เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนจันทวิทัศน ป่าและภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติ มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลง

เพื่ออำนวยความสะดวกทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชนสืบไป ดังนั้น เมื่อมีผู้ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติเป็นเหตุให้มีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่หรือมีสิ่งอื่นใดในอุทยานแห่งชาติผิดไปจากสภาพเดิม ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สั่งให้ทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในเขตอุทยานแห่งชาติหรือกรณีไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิดหรือเพื่อเป็นการป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่อุทยานแห่งชาติ หากพนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้ดุลพินิจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามอำนาจหน้าที่เสียเอง และอาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล จำต้องพิจารณาเลือกใช้เฉพาะมาตรการหรือวิธีการที่สามารถดำเนินการให้วัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายสำเร็จลุล่วงได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น ซึ่งมาตรการหรือวิธีการที่เลือกใช้ต้องมีความจำเป็นและกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายหรือภาระแก่ราษฎรผู้อยู่ในบังคับของมาตรการหรือวิธีการดังกล่าว่น้อยที่สุด ทั้งยังต้องพิจารณาว่าหากดำเนินการตามมาตรการหรือวิธีการนั้นแล้ว จะก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะหรือมหาชนมากน้อยเพียงใดเมื่อเปรียบเทียบกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ราษฎรและสังคมโดยรวม ซึ่งเมื่อพิจารณากรณีพิพาทตามคดีนี้จะเห็นว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่อง แนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง ในส่วนของการจัดการทรัพยากรให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยุติการจับกุมและให้ความคุ้มครองกับชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงที่เป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่อยู่ในพื้นที่ข้อพิพาทเรื่องที่ทำกินในพื้นที่ดั้งเดิม อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กำหนดไว้ในคู่มือปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ เพื่อเป็นกรอบแนวทางปฏิบัติขั้นพื้นฐานสำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจับกุมและปราบปรามผู้กระทำความผิดด้านทรัพยากรป่าไม้ในอุทยานแห่งชาติให้มีประสิทธิภาพ ถูกต้อง รัดกุมและชอบด้วยกฎหมาย โดยกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้มาตรการหรือวิธีการทางปกครอง เพียงเท่าที่จำเป็นและกระทบกระเทือนต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลผู้อยู่ในบังคับน้อยที่สุด กล่าวคือ เมื่อปรากฏว่ามีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ และพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดดังกล่าวแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ หรือผู้ทำหน้าที่หัวหน้าอุทยานแห่งชาติของอุทยานแห่งชาตินั้น ๆ ใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ด้วยการออกคำสั่งเป็นหนังสือ สั่งให้ผู้กระทำความผิดทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือพืชผลอาสินหรือสิ่งอื่นใดที่ผิดไปจากสภาพเดิมออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติ หรือทำให้สิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิม โดยไม่ต้องรอผลคดีอาญาถึงที่สุด ถ้าผู้กระทำความผิดหรือผู้อยู่ในบังคับคำสั่งฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการทำลาย หรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใดที่ผิดไปจากสภาพเดิมในเขตอุทยานแห่งชาติ หรือทำให้สิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิม โดยต้องแจ้งคำเตือนเป็นหนังสือให้ผู้กระทำความผิดดำเนินการตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควร ระบุค่าใช้จ่ายหรือจำนวนค่าปรับทางปกครอง ระยะเวลาดำเนินการและเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ พร้อมทั้งปิดประกาศคำสั่งแจ้งเตือน ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบล สถานีตำรวจภูธรแห่งท้องที่ และสถานที่ที่จะดำเนินการแห่งละ ๑ ชุด ก่อนเริ่มดำเนินการภายในระยะเวลาอันสมควร แล้วจัดทำบันทึกการปิดประกาศไว้เป็นหลักฐาน และภายหลังจากดำเนินการแล้วก็ต้องจัดทำบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการ บัญชีทรัพย์สินที่ทำลายหรือรื้อถอนหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้เก็บรักษาไว้ใน

ความครอบครองของพนักงานเจ้าหน้าที่ แผนที่สังเขปบริเวณที่ดำเนินการ พร้อมภาพถ่าย แล้วนำเรื่องราวทั้งหมดพร้อมพยานหลักฐานไปแจ้งความลงบันทึกประจำวันไว้เป็นหลักฐาน ณ สถานีตำรวจภูธรแห่งท้องที่ในทันที ซึ่งหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติดังกล่าวสอดคล้อง กับมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งหกอยู่อาศัยและทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินหรือหลักฐานแสดงการได้รับอนุญาตจากทางราชการ ให้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทโดยชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งต้องห้ามตามมาตรา ๑๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ และพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ดำเนินการรื้อถอนเผาทำลายสิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีทั้งหก พร้อมทั้งจับกุมผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดี ๑ คน การใช้อำนาจในการรื้อถอนเผาทำลาย สิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีทั้งหก แม้จะเป็นมาตรการหรือวิธีการที่มีผลทำให้การป้องกัน และปราบปรามการบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ ตลอดจนการอื่นที่เป็น ความผิดต่อกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติบรรลุผลตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย ก็ตาม แต่เมื่อมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมิได้ให้อำนาจดุลพินิจแก่พนักงาน เจ้าหน้าที่ในอันที่จะเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างใดก็ได้ตามอำเภอใจหรือโดยผลการ โดยเฉพาะการรื้อถอนเผาทำลายทรัพย์สินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้อยู่อาศัยย่อมมีผลกระทบกระเทือน ต่อสิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิอื่นใดของผู้ฟ้องคดีทั้งหกอย่างรุนแรง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งหกเกินสมควรเมื่อเปรียบเทียบกับการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ กรณีเช่นนี้พนักงานเจ้าหน้าที่ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยิ่งสมควรต้องออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกหรือถอน หรือทำลายสิ่งปลูกสร้างและขนย้ายทรัพย์สินของตนออกไปให้พ้นจากอุทยานแห่งชาติเสียก่อน หากผู้ฟ้องคดีทั้งหกไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ก็ยังต้องแจ้งคำเตือนเป็นหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกกระทำการ ตามคำสั่งภายในระยะเวลาตามสมควร เมื่อไม่ปรากฏว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่งและแจ้งคำเตือนเป็นหนังสือก่อนเข้าดำเนินการรื้อถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้าง และทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีทั้งหก การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้ารื้อถอนเผาทำลาย สิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีทั้งหกบริเวณพื้นที่บ้านบางกลอยบนและบ้านใจแผ่นดิน ซึ่งถือเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง (ปกากะญอ) ในเขตอุทยานแห่งชาติ แก่งกระจาน จึงเป็นการกระทำโดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายที่จะเกิดจากการกระทำดังกล่าวและเป็นการ ใช้อำนาจเกินความจำเป็นไม่สมควรแก่เหตุ รวมถึงไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ที่กำหนดไว้สำหรับการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติ อุทยานแห่งชาติฯ ตลอดจนไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่อง แนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง ในส่วนของการจัดการทรัพยากรที่หยุดกิจการจับกุม และให้ความคุ้มครองกับชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงที่เป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่อยู่ในพื้นที่ข้อพิพาท เรื่องที่ทำกินในพื้นที่ดั้งเดิม ดังนั้น การกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ชอบ ด้วยกฎหมายทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกอันเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อเป็นความเสียหายจากการกระทำละเมิดที่เกิดจาก

การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีทั้งหกในผลแห่งละเมิดตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และโดยที่สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลย่อมมีสิทธิในการดำรงชีวิตและสิทธิในทรัพย์สิน ไม่มีบุคคลใดที่จะสามารถมีชีวิตอยู่ได้หากปราศจากปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิต อีกทั้งบุคคลไม่อาจถูกจำกัดแค่การมีชีวิตอยู่เพียงสิ่งมีชีวิตหนึ่ง ๆ เท่านั้น แต่ต้องดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุข และมีศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ด้วย ซึ่งการรื้อถอนเผาทำลายสิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สินทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกต้องสูญเสียปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิต ถือเป็นพฤติการณ์ที่มีความร้ายแรงกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิในการดำรงชีวิตและสิทธิในทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีทั้งหกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหก พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเงิน ๕๑,๔๐๗ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเงิน ๕๑,๐๓๒ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เป็นเงิน ๕๑,๔๐๗ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ เป็นเงิน ๔๕,๓๐๒ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ เป็นเงิน ๕๐,๘๐๗ บาท และผู้ฟ้องคดีที่ ๖ เป็นเงิน ๕๑,๐๓๒ บาท หากผู้ฟ้องคดีรายใดได้รับค่าสินไหมทดแทนสำหรับสิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สินกรณีนี้ไปแล้วให้หักออกจากค่าสินไหมทดแทนตามคำพิพากษานี้ ทั้งนี้ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา

กรณีที่สาม คดีพิพาทเกี่ยวกับการขุดลอกขยายลำพะเนียงและทำถนนเลียบลำพะเนียง รุกกล้าที่ดินของเอกชน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๖๒/๒๕๕๖)^๙

การที่กรมชลประทานขุดลอกขยายลำน้ำและทำถนนเลียบลำน้ำ รุกกล้าที่ดินของเอกชน โดยที่เจ้าของที่ดินไม่ได้ให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้กระทำได้ ประกอบกับไม่มีการตรากฎหมายเพื่อเวนคืนที่ดินพิพาทดังกล่าว ถือเป็นกรจงใจกระทำต่อเจ้าของที่ดินให้ได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สิน จึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย แม้ว่าที่ดินส่วนที่เหลือจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวก็ตาม กรมชลประทานก็ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่เจ้าของที่ดิน

สรุปข้อเท็จจริง

กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการโครงการขุดลอกและพัฒนา ลุ่มน้ำลำพะเนียงตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๖ เพื่อแก้ไขปัญหาน้ำท่วม ภัยแล้ง เพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนบริเวณลุ่มน้ำลำพะเนียง การกักเก็บน้ำเพื่อการเกษตรและแก้ไข ปัญหาการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง โครงการดังกล่าวเริ่มต้นตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๔๗ แต่ไม่มีงบประมาณ เพื่อจ่ายค่าทดแทนให้แก่เกษตรกรที่ได้รับผลกระทบในการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ขุดลอกขยายลำน้ำพะเนียงและสร้างถนนเลียบลำน้ำ รุกกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย สำหรับที่ดินมีโฉนด เป็นเงิน ๒๕๐,๐๐๐ บาท และสำหรับที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นเงิน ๓๐๐,๐๐๐ บาท

^๙ สำนักงานศาลปกครอง, แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ ๕ ภาค ๒ (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ประชาชน จำกัด, ๒๕๕๔) หน้า ๗๑๑-๗๑๓.

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โครงการขุดลอกและพัฒนาลำน้ำพะเนียงและการสร้างถนนเลียบลำน้ำพะเนียงมีผู้ว่าราชการจังหวัดหนองบัวลำภูเป็นผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีโดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าว ซึ่งการขุดลอกขยายความกว้างของลำน้ำพะเนียงและก่อสร้างคันดินเป็นถนนเลียบลอดแนวสองฝั่งลำน้ำพะเนียงนั้น ข้อเท็จจริงรับกันได้ว่าได้มีการรุกกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี ในส่วนที่ดินมีโฉนดถูกขุดลอกเป็นลำน้ำพะเนียงเนื้อที่ ๑ ไร่ ๒ ตารางวา และก่อสร้างถนนเลียบลำน้ำพะเนียงเนื้อที่ ๓ งาน ๗๒ ตารางวา รวมเป็นเนื้อที่ ๑ ไร่ ๓ งาน ๗๔ ตารางวา และที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) ถูกขุดลอกเป็นลำน้ำพะเนียงเนื้อที่ ๑ ไร่ ๒ งาน ๕๒ ตารางวา และก่อสร้างถนนเลียบลำน้ำพะเนียงเนื้อที่ ๑ ไร่ ๒ งาน ๓ ตารางวา รวมเป็นเนื้อที่ ๓ ไร่ ๕๕ ตารางวา รวมเนื้อที่ทั้งสิ้น ๕ ไร่ ๒๙ ตารางวา โดยผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจที่จะบุกรุก ยึดถือ หรือครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือได้มีการตกลงซื้อขายที่ดินของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว และไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะขุดลอกเอาที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยวิธีอื่น ๆ อีกทั้ง ไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่แสดงว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบและยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีขุดลอกขยายลำน้ำพะเนียงและก่อสร้างถนนเลียบลำน้ำพะเนียงรุกกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด และแม้ว่าที่ดินส่วนที่เหลือของผู้ฟ้องคดีจะได้รับประโยชน์จากการพัฒนาลำน้ำพะเนียง อีกทั้ง ที่ดินส่วนที่ทำเป็นถนนผู้ฟ้องคดียังคงครอบครองและใช้ประโยชน์ในการสัญจรไปมาอยู่ นั้น ก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ถูกฟ้องคดีจะบุกรุกยึดถือหรือครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามโครงการและเข้าใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการขุดลอกขยายลำน้ำพะเนียงและก่อสร้างถนนเลียบลำน้ำพะเนียงรุกกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว จึงเป็นการจงใจทำต่อผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สิน การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้เสียหายในผลแห่งการละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา ๕ ววรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายเพื่อเป็นการชดเชยที่ดินที่เสียไปในการพัฒนาลำน้ำพะเนียงดังกล่าวได้ เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกขุดลอกเป็นลำน้ำพะเนียงและทำเป็นถนนเลียบลำน้ำพะเนียงรวมทั้งสิ้น เนื้อที่ ๕ ไร่ ๒๙ ตารางวา หรือ ๒,๐๒๙ ตารางวา โดยที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ในส่วนของที่ดินตามโฉนดที่ดิน มีราคาตารางวาละ ๑๐๐ บาท และตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) มีราคาตารางวาละ ๘๐ บาท ประกอบกับไม่ปรากฏว่าในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการซื้อขายตามปกติในท้องตลาดหรือมีราคาซื้อขายที่ดินบริเวณใกล้เคียงมาเปรียบเทียบ จึงต้องถือว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ดังกล่าวเป็นราคาที่เหมาะสมเป็นธรรมแล้ว โดยที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามโฉนดที่ดินถูกขุดลอกเป็นลำน้ำพะเนียงเนื้อที่ ๔๐๒ ตารางวา และก่อสร้างถนนเลียบลำน้ำพะเนียงเนื้อที่ ๓๗๒ ตารางวา รวมเป็นเนื้อที่จำนวน ๗๗๔ ตารางวา มีราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ตารางวาละ ๑๐๐ บาท รวมเป็นเงินจำนวน ๗๗,๔๐๐ บาท และตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) ถูกขุดลอกเป็นลำน้ำพะเนียง

เนื้อที่ ๖๕๒ ตารางวา และก่อสร้างถนนเลียบลำน้ำพะเนียงเนื้อที่ ๖๐๓ ตารางวา รวมเป็นเนื้อที่จำนวน ๑,๒๕๕ ตารางวา มีราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ตารางวาละ ๘๐ บาท รวมเป็นเงินจำนวน ๑๐๐,๔๐๐ บาท จึงมีความเสียหายที่คำนวณได้เป็นเงินจำนวน ๑๗๗,๘๐๐ บาท พินิจพิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินจำนวน ๑๗๗,๘๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๘๘/๒๕๕๕ ที่ อ.๓๙๐/๒๕๕๕ ที่ อ.๔๗๐/๒๕๕๕ ที่ อ.๕๔๑/๒๕๕๕ ที่ อ.๕๘๒/๒๕๕๕ ที่ อ.๖๔๔/๒๕๕๕ ที่ อ.๖๘๒/๒๕๕๕ ที่ อ.๙๑๓/๒๕๕๕ ที่ อ.๗๓/๒๕๕๖ ที่ อ.๗๕/๒๕๕๖ ที่ อ.๗๗/๒๕๕๖ ที่ อ.๗๘/๒๕๕๖ ที่ อ.๒๗๗/๒๕๕๖ ที่ อ.๒๗๘/๒๕๕๖ ที่ อ.๓๑๒/๒๕๕๖ ที่ อ.๓๘๓/๒๕๕๖ ที่ อ.๔๖๒/๒๕๕๖ ที่ อ.๔๖๘/๒๕๕๖ ที่ อ.๔๗๘/๒๕๕๖ ที่ อ.๕๒๘/๒๕๕๖ ที่ อ.๕๔๒/๒๕๕๖ ที่ อ.๕๔๓/๒๕๕๖ ที่ อ.๖๖๐/๒๕๕๖ ที่ อ.๖๘๗/๒๕๕๖ ที่ อ.๘๘๖/๒๕๕๖ ที่ อ.๙๔๐/๒๕๕๖ ที่ อ.๒๗/๒๕๕๗ ที่ อ.๒๓๒/๒๕๕๗ ที่ อ.๓๒๑/๒๕๕๗ ที่ อ.๓๘๒/๒๕๕๗ ที่ อ.๓๘๘/๒๕๕๗ ที่ อ.๓๙๐/๒๕๕๗ ที่ อ.๔๔๕/๒๕๕๗ ที่ อ.๖๐๗/๒๕๕๗ ที่ อ.๖๑๑/๒๕๕๗ ที่ อ.๖๑๓/๒๕๕๗ ที่ อ.๖๑๔/๒๕๕๗ ที่ อ.๖๑๕/๒๕๕๗ ที่ อ.๖๑๖/๒๕๕๗ ที่ อ.๖๘๙/๒๕๕๗ ที่ อ.๗๗๑/๒๕๕๗ ที่ อ.๘๕๓/๒๕๕๗ ที่ อ.๑๔๖/๒๕๕๘ ที่ อ.๒๖๒/๒๕๕๘ ที่ อ.๓๖๘/๒๕๕๘ ที่ อ.๓๖๙/๒๕๕๘ ที่ อ.๕๘๙/๒๕๕๘ ที่ อ.๕๙๒/๒๕๕๘ ที่ อ.๕๙๓/๒๕๕๘ ที่ อ.๖๙๕/๒๕๕๘ และที่ อ.๘๒๙/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางการเดียวกัน)

กรณีศึกษาทั้งสามกรณีศาลปกครองดำเนินบทบาทในการพิจารณาพิพากษาคดีภายใต้หลักนิติธรรม คือ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และให้การรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล

บทสรุป

ในฐานะที่ศาลปกครองเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจรัฐในทางตุลาการ บทบาทศาลปกครองในการปฏิบัติหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีจึงต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ ววรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยเฉพาะการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง และการรับรองและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลซึ่งเป็นสาระสำคัญส่วนหนึ่งของหลักนิติธรรม

บรรณานุกรม

หนังสือ

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐. พิมพ์ครั้งที่ ๒ กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ วิทยุชุมชน, ๒๕๔๓.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. วิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พี.เพรส จำกัด, ๒๕๕๕.

สำนักงานศาลปกครอง. แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ ๑ ภาค ๒. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ประชาชน จำกัด, ๒๕๕๓.

สำนักงานศาลปกครอง. แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ ๕ ภาค ๒. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ประชาชน จำกัด, ๒๕๕๙.

สำนักงานศาลปกครอง. แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ ๙ ภาค ๒. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดแสงจันทร์การพิมพ์, ๒๕๖๓.

บทความ

พิริยะ เข้มพล. “ความท้าทายและการสร้างเสริมความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม” รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ ๑๘ ศาลรัฐธรรมนูญยึดหลักนิติธรรมค้ำจุนประชาธิปไตย ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (กรุงเทพมหานคร : บริษัท แอคทีฟ พรินท์ จำกัด, ๒๕๖๓) หน้า ๒๖๕-๒๘๕.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. “ศาลปกครองกับการดำรงหลักนิติธรรม” วารสารวิชาการศาลปกครอง ๒๑ ฉบับที่ ๑ (มกราคม - มีนาคม, ๒๕๖๔).

อนันต์ อริยะชัยพาณิชย์. “มุมมองหลักสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย” รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ ๑๘ ศาลรัฐธรรมนูญยึดหลักนิติธรรมค้ำจุนประชาธิปไตย ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (กรุงเทพมหานคร : บริษัท แอคทีฟ พรินท์ จำกัด, ๒๕๖๓) หน้า ๓๘๑-๔๒๕.

เอกสารอื่นๆ

สุชาติ มงคลเลิศพล. เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตร นิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ ๙ หัวข้อวิชา “ศาลปกครองกับการดำรงหลักนิติธรรม”, วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๔ ณ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.