



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

ศาลปกครองกับการคุ้มครองหลักนิติธรรม

จัดทำโดย นายพรชัย มนต์ศิริเพ็ญ
รหัส ๖๕๑๐๒๑

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑๐
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

“ศาลปกครองกับการคุ้มครองหลักนิติธรรม”

นายพรชัย มั่นศิริเพ็ญ^๑

๑. บทนำ

บททั่วไป

เมื่อมนุษย์มาอยู่ร่วมกันเป็นสังคมจำเป็นต้องมีระเบียบกฎเกณฑ์กำหนดให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข สิ่งนั้นคือ “กฎหมาย” และการบังคับใช้กฎหมายต้องมีความเป็นธรรมด้วย นิติรัฐและนิติธรรมเป็นคำซึ่งสังคมไทยกล่าวถึงและยกขึ้นมาอ้างอิงกันอย่างกว้างขวางในช่วงที่ผ่านมา และโดยส่วนมากมักใช้คำทั้งสองควบคู่กันไป แต่โดยรวมแล้วเป็นลักษณะที่ต้องการสื่อสารไปถึงการปกครอง โดยกฎหมายเป็นใหญ่ และการปกครองที่มีความเป็นธรรมสำหรับคนทุกคนทุกกลุ่มอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน หลักนิติธรรม จึงเป็นกฎเกณฑ์เพื่อกำหนดว่าบุคคลทุกคน ไม่ว่าจะเป็นผู้บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ตลอดจนรัฐบาลและสถาบันทุกสถาบันในชาติต้องปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐ เมื่อหลักนิติธรรมมีผลบังคับใช้กฎหมายทั้งหมดที่ได้ออกมาใช้บังคับแก่ประชาชนจะเป็นหลักประกันได้ว่าบุคคลในชาติทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาค เท่าเทียม และด้วยความโปร่งใส ยุติธรรม

ความหมายของหลักนิติธรรม

๑. ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๕๔ นิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

๒. ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของนักปราชญ์ เพลโต (Plato ๔๒๙ - ๓๔๘ B.C.) นักปราชญ์ชาวกรีก ผู้เคยเสนอว่า “การปกครองที่ดีที่สุด คือ การปกครองโดยราชาปราชญ์ (Philosopher King) ซึ่งเป็นทั้งคนเก่งและคนดีมีคุณธรรมประจำใจ ปกครองบ้านเมืองด้วยความถูกต้องชอบธรรม” แต่สุดท้ายแล้ว เพลโตก็ไม่สามารถหาคนที่สมบูรณ์แบบพอที่จะเป็นราชาปราชญ์ได้ในบั้นปลายชีวิต เพลโตจึงหันมาให้ความสำคัญกับ “กฎหมาย” โดยเสนอว่า “กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครองจะต้องดำเนินตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติตามได้ แม้แต่คนชั่วก็ยังมีทางทำความดีขึ้นมาได้เช่นกัน”^๒

^๑ ประธานแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองสูงสุด

^๒ Plato, The Law (Trans. T.J. Saunders, Penquin Classics, ๑๙๗๕), อ้างใน ปรีดี เกษมทรัพย์, ๒๕๔๘, นิติปรัชญา, กรุงเทพฯ เดือนตุลา, หน้า ๑๐๐-๑๐๕.

๓. ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของนักปราชญ์ อริสโตเติล (Aristotle ๓๘๔ - ๓๒๒ B.C.) ศิษย์เอกของเพลโต ได้นำความคิดมาขยายต่อโดยเสนอว่า “การปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากกว่าการปกครองโดยมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม (the rule of law,...is preferable to that of any individual.) และการปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น (Rule of law implies that every citizen is subject to the law)”^๓

๔. The Rule of Law เป็นแนวคิดที่มีรากฐานมาจากระบบกฎหมายจารีตประเพณีแบบอังกฤษ (Common Law) ปรากฏว่ามีนักนิติศาสตร์ชาวอังกฤษชื่อ Professor A.V. Dicey เป็นผู้นำคำนี้มาใช้ในระบบกฎหมายอังกฤษ โดยอธิบายความหมายในแง่มุมใหม่ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยและการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างยิ่ง ไตซี กล่าวว่า “ความเป็นสูงสุดของกฎหมายหรือการปกครองโดยกฎหมาย คือลักษณะของรัฐธรรมนูญอังกฤษ นั่นคือ หลักนิติธรรม”^๔

หลักนิติธรรมในบริบทตามรัฐธรรมนูญไทย

สำหรับประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้บัญญัติเรื่องหลักนิติธรรมไว้ในมาตรา ๓ วรรคสอง ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” ซึ่งนั่นเป็นครั้งแรกที่ได้มีการบัญญัติคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ความหมายของหลักนิติธรรมโดยแท้จริงแล้วก็ไม่ต่างจากหลักนิติรัฐ กล่าวคือ เป็นหลักการที่ให้ความสำคัญกับกฎหมาย การใช้อำนาจรัฐและการกระทำทางปกครองต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายและเป็นธรรม รัฐจะกระทำการที่ขัดต่อหลักกฎหมายมิได้ ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในมาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” ซึ่งเป็นการบัญญัติความหมายของหลักนิติธรรมไว้ในทำนองเดียวกัน

หลักนิติธรรมเป็นหลักการพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการปกครองและการบังคับใช้กฎหมายภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีของประชาชน การศึกษาแนวคิดและสาระสำคัญของหลักนิติธรรมจึงเป็นสิ่งสำคัญเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง

^๓ Aristotle, Politics (Trans. Jowett, ๑๙๒๖), อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, ๒๕๔๑, “หลักนิติธรรม”, รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ ปี ศาสตราจารย์สัญญาธรรมศักดิ์, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ, หน้า ๒๓.

^๔ สรุปรจากบทนำในการเขียนอารัมภบทของ Dicey, An Introduction to Study of the Law of the Constitution (๑๙๕๕), อ้างถึงใน อรรถพล ไญ้ส่วง, “หลักนิติธรรม”, *จุดนิติ*, เดือนมกราคม - กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗, หน้า ๓๗

๒. แนวคิดและสาระสำคัญของหลักนิติธรรม

เมื่อพิจารณาความหมายของ “หลักนิติธรรม” ที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในที่นี้ขอย้อนกลับไปพิจารณาความหมายของ “หลักนิติธรรม” และ “หลักนิติรัฐ” ที่เชื่อมโยงกับพัฒนาการของระบบกฎหมาย ในอังกฤษและประเทศในภาคพื้นยุโรปเป็นเบื้องต้นก่อนที่จะพิจารณาแนวคิดหลักนิติธรรมในประเทศไทย

๒.๑ แนวความคิดเรื่องหลักนิติธรรมในต่างประเทศ

(๑) แนวความคิดเรื่องหลักนิติธรรมในประเทศอังกฤษ

แนวความคิดเรื่องหลักนิติธรรมปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมในกฎบัตรแมกนาคาร์ตา ค.ศ. ๑๒๑๕ อันเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีของอังกฤษ และได้พัฒนาอย่างแพร่หลายและเป็นที่ยอมรับทั่วโลกโดย ศาสตราจารย์ เอ. วี. ไดซี (Albert Venn Dicey) แห่งมหาวิทยาลัยออกฟอร์ด ที่มีชื่อเสียงคนหนึ่งของอังกฤษ ซึ่งให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ ๓ ประการ ดังนี้

ประการแรก ต้องไม่มีการใช้ระบบพระราชอำนาจ คือ บุคคลทุกคนพึงได้รับการพิจารณาพิพากษาโทษโดยศาลยุติธรรม ไม่มีบุคคลใดจะถูกลงโทษ เว้นแต่บุคคลนั้นได้กระทำอันขัดต่อกฎหมายเท่านั้น การนำตัวบุคคลใดไปลงโทษโดยประการอื่นย่อมเป็นการมิชอบ

ประการที่สอง บุคคลทุกคนเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย กล่าวคือ ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายหรือมีอภิสิทธิ์ใด ๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นใคร มีสถานะอย่างไร ย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายของแผ่นดินและอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามปกติ

ประการสุดท้าย รัฐธรรมนูญของอังกฤษมิใช่เป็นที่มาแห่งกฎหมาย หากแต่เป็นผลแห่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย กล่าวคือ การที่บุคคลมีสิทธิ มีเสรีภาพประการต่าง ๆ นั้นหาใช่เพราะรัฐธรรมนูญยอมรับไม่ หากแต่เพราะมีศาลยุติธรรมยอมรับบังคับให้

ความหมายดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางและลึกซึ้ง นักกฎหมายส่วนใหญ่นำหลักการดังกล่าวมาเป็นอุดมการณ์ร่วมกันเพื่อต่อต้านลัทธิพระราชอำนาจและปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล มีการขยายหลักนิติธรรมออกไปให้ครอบคลุมถึงการเสริมสร้างเกียรติศักดิ์ของมนุษย์ และการคุ้มครองรักษาสีทิมมนุษย์ชนทุกแห่งทุกมุม เช่น การแบ่งแยกชนชั้นหรือเชื้อชาติในสังคมและจำกัดเสรีภาพในการนับถือศาสนา

โดยสรุป หลักนิติธรรม (The Rule of law) อันเป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษ ซึ่ง A.V Dicey นักรัฐธรรมนูญของอังกฤษได้อธิบายไว้ นั้น เป็นหลักการที่ยึดถือความสูงสุดของกฎหมาย (Supremacy of Law) ทุกอย่างต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย หมายถึง กฎหมายของแผ่นดินย่อมเหนือกว่าการใช้อำนาจหรือดุลพินิจอย่างกว้างขวางของรัฐบาลหรือฝ่ายปกครอง ยึดถือหลักความเสมอภาคกันทางกฎหมาย (Equality before the law) หมายความว่า ทุกคนจะอยู่ในฐานะเท่าเทียมกันทางกฎหมาย ไม่ว่าจะฝ่ายบริหาร ฝ่ายปกครอง ข้าราชการ หรือราษฎรธรรมดา ก็ต้องใช้กฎหมายเดียวกัน และต้อง

อยู่ภายใต้บังคับของศาลเดียวกัน และหลักกฎหมายของอังกฤษเกิดขึ้นจากแนวคำพิพากษาคัดสินของศาลที่ดำเนินการต่อเนื่องเป็นเวลานานจนสร้างหลักกฎหมายที่เรียกว่า Common law ที่จะทำให้ความคุ้มครองทางกฎหมายกับประชาชนทั่วไป นอกจากนี้ องค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติธรรม ยังรวมถึงความคาดหมายได้ของการกระทำของรัฐ ความชัดเจนของกฎหมาย ความมั่นคงของกฎหมาย ความเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมาย ความเป็นอิสระของศาล การเคารพในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ตลอดจนความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

การศึกษาหลักนิติธรรมดังกล่าวข้างต้นนั้น ทำให้เข้าใจถึงแนวคิดและสาระสำคัญอันเป็นองค์ประกอบของหลักนิติธรรมที่ให้ความสำคัญกับกฎหมาย ไม่ว่าจะในแง่การใช้อำนาจรัฐที่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย หรือในแง่การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองอย่างใดก็ตาม เพื่อให้เห็นว่าหลักนิติธรรมเป็นหลักการที่สำคัญในการดำรงอยู่ของระบอบประชาธิปไตย จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาเนื้อหาสาระสำคัญของหลักนิติรัฐ อันเป็นหลักการที่ให้ความสำคัญของกฎหมายด้วยเช่นกัน

(๒) แนวคิดเรื่องหลักนิติรัฐของประเทศในภาคพื้นยุโรป^๕

“หลักนิติรัฐ” หรือ “RECHTSSTAAT” ในภาษาเยอรมัน หรือในภาษาฝรั่งเศสว่า “L’ETAT DE DROIT” นั้น เป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญของประเทศในภาคพื้นยุโรป โดยเฉพาะในประเทศเยอรมันและฝรั่งเศสอันเป็นต้นกำเนิดของหลักนิติรัฐ โดยรัฐที่จะถือว่าเป็นนิติรัฐได้นั้น ต้องมีองค์ประกอบอย่างน้อย ๓ ประการ ดังนี้

ประการแรก ต้องมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยมีหลักว่าด้วยลำดับชั้นของกฎหมาย (Hierarchy of Law) และกระบวนการควบคุมมิให้กฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง ต้องมีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐจะล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิได้ เว้นแต่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ การกระทำใด ๆ ของรัฐต้องชอบด้วยกฎหมายและอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

ประการสุดท้าย ต้องมีการกำหนดขอบเขตของอำนาจรัฐไว้อย่างชัดเจน โดยมีการแบ่งแยกอำนาจรัฐออกเป็น ๓ ฝ่าย คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ เพื่อให้มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน โดยองค์กรตุลาการต้องมีความเป็นอิสระสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้

^๕ อ้างถึงใน ศาตราจารย์พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร (วารสารยุติธรรมคู่ขนาน), หลักนิติธรรม (The rule of law) ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑ เดือนกันยายน ๒๕๕๔, หน้า ๑ - ๖๒

(๓) หลักนิติรัฐของประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยโดยมีรูปแบบการปกครองเป็นแบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา และเป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายส่วนระบบศาลเป็นระบบศาลคู่ กล่าวคือ มีศาลยุติธรรมและศาลปกครอง เช่นเดียวกับประเทศไทย

หลักนิติรัฐ^๖ ในฝรั่งเศสนั้น หมายถึง รัฐที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแห่งกฎหมาย ทั้งในกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจรัฐต่อผู้อยู่ใต้ปกครอง และทั้งเพื่อเป็นหลักประกันในการใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลในรัฐ ศาลปกครองฝรั่งเศสจึงมีบทบาทสำคัญในการควบคุมตรวจสอบกรณีที่รัฐใช้อำนาจโดยไม่เป็นไปตามกฎหมายและไม่เคารพหลักลำดับชั้นของกฎหมาย รวมถึงศาลปกครองจะทำหน้าที่รับประกันและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งหากไม่มีศาลแล้วนิติรัฐหรือรัฐที่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายก็อาจเกิดขึ้นได้ และเพื่อให้รัฐที่ปกครองโดยกฎหมายหรือรัฐที่ปกครองโดยหลักนิติรัฐเกิดขึ้นได้จริง ศาลจะต้องอยู่ในสถานะที่สามารถปรับบทบาทหน้าที่ของตนได้อยู่เสมอและต้องใช้อำนาจให้เหมาะสมเพียงพอ การทำหน้าที่ของศาลในรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายจึงมีลักษณะ ดังนี้

ประการแรก ศาลปกครองต้องทำหน้าที่ให้หลักประกันว่า รัฐต้องเคารพหลักลำดับชั้นของกฎหมายและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล กล่าวคือ ศาลปกครองจะทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองหรือการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ กฎหมายในที่นี้หมายรวมถึงรัฐธรรมนูญ หลักกฎหมายทั่วไป หลักการที่มีคุณค่าเทียบเท่าหลักการทางรัฐธรรมนูญ รวมถึงหลักกฎหมายและกฎเกณฑ์ตามกฎหมายระหว่างประเทศ ในส่วนของการทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานนั้น จะเห็นได้ว่า คำวินิจฉัยของศาลปกครองเป็นทั้งแหล่งที่มาและเนื้อหาสาระแห่งสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ดังเช่น กรณีที่สภาแห่งรัฐวินิจฉัยรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการนับถือศาสนา^๗ เสรีภาพในการชุมนุม^๘ เป็นต้น การที่สภาแห่งรัฐวินิจฉัยรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลนั้น ไม่ได้หมายความว่า บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพโดยไม่มีขอบเขต แต่หมายถึงการใช้สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานได้อย่างเหมาะสมและได้สัดส่วนกับวัตถุประสงค์ของการใช้สิทธิและเสรีภาพนั้น โดยศาลจะพิจารณาวินิจฉัยชี้แจงน้ำหนักหาจุดที่สมดุลระหว่างความชอบธรรม

^๖ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก เอกสารทางวิชาการประกอบการบรรยายที่วิทยาลัยการปกครองแห่งประเทศไทยบาหลี ซึ่งจัดทำขึ้นร่วมกันระหว่าง ฌองค์ มาร์ก โซเว่ (Jean-Marc Sauvé) รองประธานสภาแห่งรัฐฝรั่งเศส) et โอลิวิเยร์ ฟุช (M. Olivier Fuchs) ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์, *การทำหน้าที่ของศาลปกครองในรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายหรือนิติรัฐ* (La justice administrative au service de l'Etat de droit) , เมื่อวันที่อังคารที่ ๖ ธันวาคม ๒๐๑๒ : แปลสรุปและเรียบเรียงโดยนางสาวปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ กลุ่มสนับสนุนงานวิชาการ สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด

^๗ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี Abbé olivier (CE, 19 février 1909 เสรีภาพในการนับถือศาสนา (la liberté de culte)) , อ้างถึงในประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ, “ศาลปกครองกับการปรับใช้หลักนิติธรรม”, เอกสารวิชาการส่วนบุคคลหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๒ (วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ) หน้า ๕

^๘ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี Benjamin (CE, 19 mai 1933 เสรีภาพในการชุมนุม (la liberté de réunion)) , เพิ่งอ้าง

ในการปกป้องคุ้มครองความสงบเรียบร้อย ผลประโยชน์ส่วนรวมอื่น และการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่กฎหมายบัญญัติรับรอง ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการที่ศาลปกครองทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างยิ่งของรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายหรือนิติรัฐ

ประการที่สอง ศาลปกครองต้องปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ อิสระและเป็นกลาง ซึ่งเหล่านี้ถือเป็นหลักการและหัวใจสำคัญของนิติรัฐ กล่าวคือ หลักประกันความอิสระ (L'indépendance) ในการปฏิบัติหน้าที่ของศาล คือ ความเป็นอิสระจากอำนาจอื่น ๆ และสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมจากบุคคลใด ในส่วนของความเป็นกลางทางด้านการยุติธรรม (L'impartialité de la justice) นั้น ถือเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย กล่าวคือ หลักการนี้ทำให้บุคคลเสมอภาคและเท่าเทียมกันตามกฎหมาย และเป็นหลักการที่กำหนดให้ศาลต้องปรับใช้กฎหมายในการชี้ขาดข้อพิพาทด้วยความเป็นกลางเช่นกัน

โดยสรุป หลักนิติรัฐของประเทศในทวีปยุโรป มีองค์ประกอบที่สำคัญ ๔ ประการ คือ กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุด ไม่มีใครอยู่เหนือกฎหมาย มีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยบุคคลทุกคนต้องอยู่ในฐานะเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย ต้องมีการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย และต้องมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองโดยองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ และการรับรองความเป็นอิสระของตุลาการหรือผู้พิพากษา

๒.๒ แนวคิดเรื่องหลักนิติธรรมในประเทศไทย

ในทัศนะของนักวิชาการด้านนิติศาสตร์ของประเทศไทยได้กล่าวถึง “หลักนิติธรรม” ไว้ดังนี้ ศาสตราจารย์ จิตติ ดิงศภัทย์ อธิบายความหมายของหลักนิติธรรมว่า หมายถึง “ไม่ใช่ข้อกำหนดหรือบทบัญญัติทั้งหลาย ที่มีอยู่ในตัวกฎหมายหรือกฎอันเป็นหลักในมาตราต่าง ๆ กำหนดไว้ แต่หมายถึงกฎที่บังคับ ตัวบทกฎหมายหรือกฎหมายลักษณะต่าง ๆ ต้องอยู่ในกรอบในบังคับของกฎนั้นอีกชั้นหนึ่งของความหมายของ “The Rule of Law” คือประมวลหลักของสิทธิขั้นมูลฐานที่แทรกอยู่ในองค์การแห่งรัฐ ซึ่งมีอำนาจและวิธีการอันจะทำให้สิทธิเหล่านั้นมีผลประกอบด้วยหลักสถาบันและวิธีการซึ่งมีอยู่ในกฎหมายอันชุมชนรับรองและคุ้มครองประโยชน์ของเอกชน โดยจำกัดขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักที่ว่านี้ ไซ้บังคับแก่ฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหาร ตุลาการ และทนายความ จึงเป็นที่รับรองว่าเป็นกฎอันที่เป็นฐานที่ตั้งแห่งการก่อดำเนินการก่อดำเนินการก่อดำเนินการตามกฎหมาย”^๙

ศาสตราจารย์ธานินทร์ กรีวิเชียร ได้อธิบาย “The Rule of Law” ซึ่งท่านแปลว่า “นิติธรรมวินัย” ว่า หมายถึง “หลักการแห่งกฎหมายที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิและเสรีภาพแห่งมนุษย์ชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษย์ชนให้พ้นจาก

^๙ จิตติ ดิงศภัทย์, *หลักวิชาชินกกฎหมาย*, (กรุงเทพฯ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๕) หน้า ๘๕

ลัทธิราชาธิปไตย หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะรัฐกับเอกชนหรือระหว่างเอกชนกับ เอกชน ศาลสถิตยยุติธรรมเท่านั้น ที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมายของบ้านเมือง”^{๑๐}

ศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิติไกรพจน์ อธิบายในลักษณะที่ว่า “การสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าศาลจะพิพากษา และการไม่ใช้กฎหมายย้อนหลัง เป็นส่วนหนึ่งของหลักเกณฑ์การปกครอง โดยกฎหมาย (The Rule of Law)”^{๑๑}

ศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้เลือกใช้ทั้งคำว่าหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐควบคู่กันไป โดยให้ความหมายว่า “เป็นหลักการการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งหมายความว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่ายจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และเฉพาะในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น”^{๑๒}

สำหรับในแง่ตัวบทกฎหมายไทยได้มีการบัญญัติหลักนิติธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนี้^{๑๓}

(๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗

รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่อ้างถึง “หลักนิติธรรม” คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ซึ่งบัญญัติไว้ในอารัมภบทว่า “เจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้แสดงออกให้ปรากฏซึ่งปณิธานร่วมกันของปวงชนชาวไทยว่า ... จักดำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรม เพื่อให้ราษฎรได้รับความยุติธรรมอย่างทั่วถึง”

(๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙

รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒ ที่อ้างถึง “หลักนิติธรรม” คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ซึ่งบัญญัติไว้ในอารัมภบทว่า “... จำเป็นต้องกำหนดกลไกทางปกครองที่เหมาะสมแก่สถานการณ์เพื่อใช้ไปพลางก่อนโดยคำนึงถึงหลักนิติธรรม ตามประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

(๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติถึง “หลักนิติธรรม” ไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยตรง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งบัญญัติ “หลักนิติธรรม” ไว้ใน ๒ มาตรา ดังนี้

^{๑๐} ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, *บทบรรณาธิการ*, บทบัณฑิต, เล่มที่ ๒๐ ตอน ๓ พ.ศ. ๒๕๐๕

^{๑๑} สุรพล นิติไกรพจน์, “ปัญหาความชอบธรรมทางกฎหมายของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน”, *วารสารนิติศาสตร์*, ปีที่ ๒๓ ฉบับที่ ๒ หน้า ๒๒๙.

^{๑๒} อ้างถึงใน สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, *หลักนิติธรรมกับสังคมไทย : คุณค่า ความหมาย และการนำไปใช้*, เอกสารสรุปโครงการเวทีความคิดเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมไทย (Thai criminal justice reform forum) ; ลำดับที่ ๒, กรุงเทพฯ : คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไทย, ๒๕๕๔ ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑ เดือนกันยายน ๒๕๕๔, หน้า ๑๒

^{๑๓} ชาญชัย แสงวงศ์, “หลักนิติธรรม” และ “หลักนิติรัฐ” ความเข้าใจที่ไม่ตรงกันและผลที่มีต่อองค์กรตุลาการ”, *เอกสารวิชาการ* ส่วนบุคคลหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔ (วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ) หน้า ๑๔

(ก) มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติว่า การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม

(ข) มาตรา ๗๘ บัญญัติว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ ... (๖) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระเพื่อให้เกิดการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม

(๔) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติถึงหลักนิติธรรมไว้ ๒ มาตรา คือ

(ก) มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติว่า รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

(ข) มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายกฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

เมื่อศึกษาจากหลักนิติธรรมตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว เห็นได้ว่าหลักนิติธรรมถือเป็นหลักการที่ให้ความสำคัญกับกฎหมาย การใช้อำนาจรัฐและการกระทำทางปกครองต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายและเป็นธรรม รัฐจะกระทำการที่ขัดต่อหลักกฎหมายมิได้ และให้ศาลซึ่งเป็นหนึ่งในองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ในส่วนของอำนาจตุลาการนั้นทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบให้การใช้อำนาจรัฐและการกระทำทางปกครองไปเป็นตามหลักกฎหมายและก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ดังนั้น การดำรงอยู่ของศาลปกครองจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างยิ่งของประเทศที่ยึดหลักกฎหมายเป็นสำคัญในการปกครอง

๓. หลักการสำคัญที่เกิดจากหลักนิติธรรม

สาระสำคัญของหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย ก่อให้เกิดหลักการสำคัญ ๔ หลัก ได้แก่^{๑๔}

^{๑๔} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ศาลปกครองกับการดำรงหลักนิติธรรม”, เอกสารวิชาการส่วนบุคคลหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๕ (วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ) หน้า ๑๗

(๑) หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

รัฐธรรมนูญ (Constitution) เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ (Supreme Law of the Land) บทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของรัฐหรือองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ ดังนั้น จึงต้องมีกลไกในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพื่อควบคุมไม่ให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ควบคุมไม่ให้กฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ ควบคุมไม่ให้องค์กรฝ่ายบริหารออกกฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และควบคุมไม่ให้กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมีผลบังคับได้ตามกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

(๒) หลักการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ (Judicial Review of the Constitutionality Legislation)

สำหรับประเทศไทยอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้เห็นถึงสภาพแห่งปัญหาของการให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่หลักในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย จึงได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรกในลักษณะองค์กรรูปแบบศาลในระบบรวมศูนย์อำนาจที่แยกออกจากศาลยุติธรรมอย่างเด็ดขาด มีบทบาทสำคัญต่อการทำหน้าที่หลักเพื่อประกันสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เพื่อมิให้ร่างกฎหมายหรือกฎหมายมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ^{๑๕}

(๓) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองที่กำหนดให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนเองต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้น ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชนใดคนหนึ่งได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำการดังกล่าวโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายกฎหมายจึงเป็นทั้งแหล่งที่มาและข้อจำกัดในการใช้อำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจึงประกอบด้วยหลักการย่อย ๒ หลักการ คือ “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” ประการหนึ่ง และหลัก “ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ” อีกประการหนึ่ง^{๑๖}

^{๑๕} สิทธิพร เคาภายน, “การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญ”, เอกสารวิชาการ ส่วนบุคคลหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑ (วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ) หน้า ๑๙

^{๑๖} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๓, หน้า ๗๒ - ๗๓

(๔) หลักการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยองค์กรตุลาการ (Judicial Review of the Legality Administrative Action)

โดยองค์กรตุลาการหรือศาลที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนี้ อาจเป็นศาลเดียวกันกับศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งหรือคดีอาญาก็ได้ หรือเป็นศาลชำนาญพิเศษที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการนี้โดยเฉพาะก็ได้ แต่ข้อสำคัญคือ ศาลต้องมีอิสระ ๓ มิติด้วยกัน คือ (๑) อิสระจากอิทธิพลภายนอก คือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร (๒) อิสระจากอิทธิพลภายในองค์กรศาลเอง คือ ผู้พิพากษาต้องไม่ตกอยู่ในบังคับบัญชาหรือตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของหัวหน้าศาล อธิบดีศาลและประธานศาล และ (๓) อิสระจากอคติภายในจิตใจของผู้พิพากษาหรือตุลาการเอง (Freedom from Bias)

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองกับหลักการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการหรือศาลรวมอยู่ด้วย กรณีจึงเป็นที่ประจักษ์แล้วว่า ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนกฎ คำสั่ง หรือห้ามการกระทำนั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วน และคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใด และผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเยียวยาความเสียหายให้แก่ตนโดยการสั่งให้ใช้เงิน ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ศาลปกครองต้องตรวจสอบและวินิจฉัยว่ากฎ คำสั่ง หรือ การกระทำอื่นใดที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากกฎ คำสั่ง หรือการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองก็จะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนกฎ คำสั่ง หรือห้าม การกระทำนั้น และหรือให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่ฐานะเดิม ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ศาลปกครองมีบทบาทสำคัญในการผดุงไว้ซึ่งหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งเป็นแก่นสาระ (Essence) ของหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม หรือหลักการปกครองโดยกฎหมาย ไม่ใช่โดยมนุษย์ ปัญหาที่ควรทราบกันต่อไปมีว่า อะไรคือเหตุที่ทำให้กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่น ซึ่งเป็นผลผลิตของการใช้อำนาจทางปกครอง ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๔. หลักนิติธรรมกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

เมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครอง

ตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ เมื่อพิจารณา ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว เห็นได้ว่า คดีปกครองเป็นคดีพิพาทที่มีลักษณะสำคัญคือ เป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน และเป็นคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองในการ ออกกฎ คำสั่ง หรือการกระการอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการที่หน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ ล่าช้าเกินสมควร หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ศาลปกครองถือเป็นองค์กรตุลาการที่ได้มีบทบาทในการการคุ้มครองหลักนิติธรรมโดยการ วางหลักการและอธิบายสาระสำคัญที่สอดคล้องและเกี่ยวข้องกับหลักการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วย กฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีปกครองเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ สิทธิในร่างกาย และสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน จำนวนมาก ศาลปกครองได้เคยวางหลักไว้ดังนี้

(๑) การตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด : คดีโครงการเหมืองลิกไนต์ แม่เมาะ (คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ ที่ ๔๔/๒๕๕๒)

เมื่อกฎหมายกำหนดวิธีการหรือเงื่อนไขต่าง ๆ สำหรับการดำเนินโครงการไว้ หน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำเนินโครงการก็ย่อมมีหน้าที่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด หากไม่ปฏิบัติตามวิธีการหรือเงื่อนไขดังกล่าวจะเป็นเหตุให้การกระทำทางปกครองหรือการดำเนิน กิจการทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีและราษฎรบ้านห้วยคิง หมู่ที่ ๖ ตำบลแม่เมาะ อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ได้มีหนังสือร้องเรียนถึงผู้ว่าราชการจังหวัดลำปางว่าได้รับผลกระทบจากเสียง ฝุ่น และแรงสั่นสะเทือน จากการเปิดบ่อเหมืองถ่านหินลิกไนต์ เนื่องจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้ทำเหมืองโดยมิได้ ปฏิบัติตามเงื่อนไขในประทานบัตร รวมทั้งเปลี่ยนแปลงวิธีการ แพนผัง โครงการโดยไม่ได้รับอนุญาตตาม หนังสือ ที่ ลป ๐๐๒๘(๑)/๐๐๒๓๘๑ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีรายอื่นซึ่งเป็น หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ละเลยต่อหน้าที่ โดยไม่ควบคุมดูแลให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยปฏิบัติตามเงื่อนไขในประทานบัตร คดีจึงมี ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้ประกอบการทำเหมือง ผลิตเงื่อนไขในประทานบัตรรวมทั้งเปลี่ยนแปลงวิธีการ แพนผัง โครงการโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่

คำวินิจฉัยของศาลปกครอง

พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๕๗ บัญญัติว่า ผู้ถือประทานบัตรจะต้องทำเหมืองตามวิธีการทำเหมือง แผนผัง โครงการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในการออกประทานบัตร และถ้าจะมีการเพิ่มเติมชนิดของแร่ที่จะทำเหมืองหรือเปลี่ยนแปลงวิธีการทำเหมือง แผนผัง โครงการและเงื่อนไขดังกล่าว ผู้ถือประทานบัตรจะต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีก่อนจึงจะทำได้ เมื่อการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้รับประทานบัตรให้ทำเหมืองบนบก ชนิดแร่ถ่านหิน โดยมีเงื่อนไขในแผนผัง โครงการทำเหมืองแร่ถ่านหินฯ เกี่ยวกับวิธีการทำเหมือง โดยจะทำการเปิดหน้าดินด้วยวิธีการเจาะระเบิดแล้วทำการขุดและตักใส่รถบรรทุกเทท้าย เทลงในเครื่องช่วยเพื่อย่อยและใช้ระบบสายพานลำเลียงขนส่งหน้าดินไปเก็บไว้นอกเขตประทานบัตรซึ่งได้รับอนุญาต และตามเงื่อนไขในการออกประทานบัตร และกำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่กำหนดโดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (เดิม)) จากการตรวจสอบปรากฏว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไม่ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมฯ บางประการ ตัวอย่างเช่น กรณีฟื้นฟูชุมชนเหมืองโดยทำสวนพฤกษชาติและสนามกอล์ฟ ซึ่งไม่เป็นไปตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ข้อ ๑.๑๗ ที่ระบุให้ฟื้นฟูชุมชนเหมืองให้ใกล้เคียงกับสภาพเดิมตามธรรมชาติ โดยการถมดินกลับในบ่อเหมืองให้มากที่สุดและให้ปลูกป่าทดแทน กรณีนี้ได้วางแผนจุดปล่อยดินตามฤดูกาล มิได้กำหนดพื้นที่ Buffer Zone และทำ Bunker ตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่กำหนดโดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ข้อที่ ๒.๗.๑ - ๒.๗.๓ ของมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมฯ กรณีมิได้ทำรายงานการตรวจสอบสภาพสิ่งแวดล้อม (Environmental Audit) ทุก ๒ ปี เสนอสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทราบ การกระทำของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นการกระทำที่แตกต่างจากมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอไว้ในรายงานและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่กำหนดโดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐

(๒) การตรวจสอบการแสวงหาข้อเท็จจริงในการพิจารณาทางปกครอง : คดีโครงการก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ในซอยร่วมฤดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๘๘/๒๕๕๗)

กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น ๆ ได้ตามความเหมาะสม โดยไม่จำต้องผูกพันอยู่กับพยานหลักฐานของคู่กรณี รวมถึงแสวงหาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่จะใช้ในการพิจารณา

ทางปกครอง ดังนั้น ฝ่ายปกครองจำต้องตระหนักถึงความสำคัญของการแสวงหาข้อเท็จจริงและการตรวจสอบพยานหลักฐานก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครอง หากฝ่ายปกครองใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองโดยมิได้ตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนและรอบด้านตามที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่ไว้ย่อมจะก่อให้เกิดผลต่อความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของอาคารและพักอาศัยอยู่ในซอยร่วมฤดี เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร บริษัท ล. จำกัด ประสงค์จะก่อสร้างอาคารสูง ๑๘ ชั้น จึงให้สำนักงานเขตปทุมวันตรวจสอบและรับรองความกว้างของซอย ซึ่งได้รับแจ้งตามหนังสือลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๘ ว่า เขตถนนซอยร่วมฤดีมีความกว้าง ๑๐ เมตร ผิวจราจรกว้าง ๗.๕๐ เมตรตลอดแนว บริษัท ล. จำกัด จึงได้ยื่นแจ้งความประสงค์ก่อสร้างอาคารดังกล่าว เพื่อใช้เป็นอาคารพาณิชย์ ต่อมา บริษัท ท. จำกัด ได้ยื่นแจ้งความประสงค์ก่อสร้างอาคารสูง ๒๔ ชั้น ในซอยร่วมฤดีเพื่อใช้เป็นโรงแรมขนาด ๗๖ ห้อง ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนไปยังกรุงเทพมหานครและสำนักงานเขตปทุมวันขอให้ตรวจสอบความกว้างของซอยร่วมฤดีและซอยร่วมฤดี ๒ สำนักงานเขตปทุมวันได้ตรวจสอบแล้ว ซอยร่วมฤดีมีความกว้างของเขตทางประมาณ ๑๐ เมตร วัตต์ได้จริง ๗.๘๐ เมตร ถึง ๑๐.๔๐ เมตร ส่วนผิวจราจรกว้างประมาณ ๖.๑๐ เมตร ถึง ๖.๓๐ เมตร ซอยร่วมฤดี ๒ มีความกว้างของเขตทางประมาณ ๘.๐๐ เมตร วัตต์ได้ประมาณ ๖.๓๕ เมตร ถึง ๗.๑๐ เมตร ส่วนผิวจราจรกว้างประมาณ ๖.๓๕ เมตร ถึง ๗.๑๐ เมตร (ไม่มีทางเท้า) ซึ่งขัดกับหนังสือรับรองของสำนักงานเขตปทุมวันฉบับลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๘ สำนักงานโยธาจึงมีหนังสือให้สำนักงานเขตปทุมวันตรวจสอบความกว้างของซอยร่วมฤดี และมีหนังสือให้สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครรังวัดสอบเขต ผู้อำนวยการเขตปทุมวันและเจ้าหน้าที่ได้วัดความกว้างของซอยร่วมฤดีพบว่า บริเวณติดกับสถานที่ก่อสร้างอาคารมูลนิธิมีเขตทางกว้าง ๙.๔๕ เมตร ไม่ถึง ๑๐.๔๐ เมตร อาคารของทั้งสองบริษัท สูงเกินกว่า ๒๓ เมตร มีพื้นที่อาคารรวมเกินกว่า ๑๐,๐๐๐ ตารางเมตร สำนักงานโยธาจึงมีหนังสือแจ้งทั้งสองบริษัทให้ทบทวนการก่อสร้างเนื่องจากเป็นอาคารที่ขัดต่อกฎหมายไม่สามารถอนุญาตให้ก่อสร้างดัดแปลงได้ และได้มีหนังสือถึงผู้อำนวยการเขตปทุมวันเกี่ยวกับการแจ้งข้อทักท้วงดังกล่าว แต่ผู้อำนวยการเขตปทุมวันกลับละเลยต่อหน้าที่เป็นเหตุให้ทั้งสองบริษัทก่อสร้างอาคารต่อไป ต่อมา บริษัท ท. จำกัด ได้ยื่นแจ้งความประสงค์ก่อสร้างดัดแปลงอาคารโดยขอขยายห้องพักจาก ๗๖ ห้อง เป็น ๒๑๖ ห้อง ในพื้นที่อาคารเดิม สำนักงานโยธาได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้อำนวยการเขตปทุมวันระงับการก่อสร้างอาคารทั้งสองหลังดังกล่าว แต่ผู้อำนวยการเขตปทุมวันมิได้ปฏิบัติหรือดำเนินการใด ๆ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้อำนวยการเขตปทุมวันและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสั่งระงับการก่อสร้างอาคารทั้งสองโครงการและให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในส่วนที่ผิดกฎหมายทั้งหมดภายในเวลาที่ศาลกำหนด

คำวินิจฉัยของศาลปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า ในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ในการนี้ ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้ (๑) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง (๒) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือยหรือเพื่อประวิงเวลา (๓) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ (๔) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง (๕) ออกไปตรวจสอบสถานที่ เมื่อข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความกว้างของเขตทางสาธารณะ อันเป็นเงื่อนไขสำคัญในการอนุญาตให้มีการก่อสร้างอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษมีความกว้างไม่น้อยกว่า ๑๐ เมตร ตลอดแนวหรือไม่ ยังไม่ได้ข้อเท็จจริงอันเป็นที่ยุติ ซึ่งในการพิจารณาทางปกครองเพื่อมีคำสั่งอันมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิและหน้าที่ของบุคคล เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ต้องผูกพันกับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี และต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่เห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง โดยให้รวมถึงการแสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังพยานหลักฐานตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แม้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้อำนวยความสะดวกเขตปทุมวันตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเขตทางสาธารณะขอร่วมฤดีมาโดยตลอดแล้วก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความกว้างของเขตทางถนนขอร่วมฤดี ยังไม่ได้ข้อเท็จจริงที่ยุติ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและผู้อำนวยความสะดวกเขตปทุมวันในฐานะเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ จึงมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับหลักฐานการอุทกที่สาธารณะของขอร่วมฤดีให้ชัดเจน มิใช่เพียงแต่ยืนยันข้อมูลตามทะเบียนข้อมูล ถนน ตรอก ซอย ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร (กลุ่มรัตนโกสินทร์ จำนวน ๓ เขต) ที่ผู้อำนวยความสะดวกเขตปทุมวันใช้เป็นข้อมูลควบคุมที่สาธารณะ จึงเป็นกรณีที่ยังมิได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอเพื่อนำมาใช้ประกอบการพิจารณาทางปกครองแต่อย่างใด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและผู้อำนวยความสะดวกเขตปทุมวันจึงละเลยต่อหน้าที่ไม่ดำเนินการตรวจสอบที่สาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงจากการรังวัดเขตทางถนนขอร่วมฤดี เมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๓ ตามคำสั่งศาล โดยผลการรังวัดสอบเขตทางสาธารณประโยชน์ถนนขอร่วมฤดี ในบริเวณ ๘ จุด ที่มีเขตทางกว้างน้อยกว่า ๑๐ เมตร ซึ่งไม่มีคูกรณีฝ่ายใดค้ำคานผลการรังวัดสอบเขตทางดังกล่าว จึงรับฟังได้ว่ามีเขตทางสาธารณประโยชน์ในขอร่วมฤดีมีได้มีเขตทางกว้าง ๑๐ เมตรตลอดแนวตามที่ผู้อำนวยความสะดวกเขตปทุมวันกล่าวอ้าง การก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารของทั้งสองโครงการจึงไม่ชอบด้วย

ข้อ ๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และเมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและผู้อำนวยการเขตปทุมวันมิได้ใช้อำนาจตาม มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ดำเนินการกับอาคารที่ก่อสร้างขัดต่อข้อ ๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความ ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กรณีจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(๓) การควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง : คดีการก่อสร้างสถานีสถานีบริการก๊าซ พิโตรเลียมเหลว (LPG) ที่ตั้งอยู่ห่างจากสถานีจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงน้อยกว่าระยะปลอดภัย ๕๐ เมตร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. ๕/๒๕๖๐)

การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีทางเลือกในการตัดสินใจกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด แต่การใช้ดุลพินิจ ของฝ่ายปกครองจะต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนดและเพื่อประโยชน์สาธารณะที่ กฎหมายมุ่งคุ้มครองเป็นสำคัญ

สรุปข้อเท็จจริง

ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศ. มีความประสงค์ที่จะประกอบกิจการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว (LPG) ในเขตพื้นที่ตำบลลานหอย อำเภอบ้านด่านลานหอย จังหวัดสุโขทัย ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบ กิจการบรรจุก๊าซ ณ สถานที่บรรจุก๊าซ (สถานีสถานีบริการ) ตามคำขอลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๕ ผู้ว่าราชการ จังหวัดสุโขทัยได้ตรวจสอบแล้วว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศ. ได้รับการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินจาก สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดสุโขทัยแล้วว่า การดำเนินการก่อสร้างสถานีสถานีบริการดังกล่าวไม่ขัด ต่อกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และได้รับอนุญาตจากแขวงทางตากที่ ๑ ให้ดำเนินการเชื่อมทางเข้าออก กับทางหลวง อีกทั้งยังได้รับอนุญาตให้เป็นตัวแทนค้าต่างจากบริษัท ส. ผู้ว่าราชการจังหวัดสุโขทัยจึงมี คำสั่งอนุญาตให้ดำเนินการก่อสร้างสถานีสถานีบริการก๊าซปิโตรเลียมเหลว ณ สถานที่ดังกล่าวได้ ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นประชาชนอาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงกับสถานีสถานีบริการดังกล่าว จึงมีหนังสือคัดค้านการก่อสร้าง ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่อนุญาตให้ก่อสร้างสถานีสถานีบริการก๊าซปิโตรเลียมเหลวบริเวณเขตพื้นที่ ที่ผู้ฟ้องคดีอาศัยอยู่โดยมิได้คำนึงถึงความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนโดยรอบ ซึ่งเป็นชุมชนหนาแน่น มีผู้พักอาศัยและประกอบกิจการพาณิชย์เป็นจำนวนมาก หากเกิดเหตุการณ์ ร้ายแรงจะทำให้เกิดการสูญเสียทั้งร่างกาย ชีวิตและทรัพย์สิน จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่ง ของผู้ว่าราชการจังหวัดสุโขทัยที่อนุญาตให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศ. ก่อสร้างสถานีสถานีบริการก๊าซปิโตรเลียมเหลว ในเขตพื้นที่ตำบลลานหอย อำเภอบ้านด่านลานหอย จังหวัดสุโขทัย และห้ามมิให้อนุญาตให้เอกชนรายใด ก่อสร้างสถานีสถานีบริการก๊าซปิโตรเลียมเหลวในท้องที่ดังกล่าวอีก

คำวินิจฉัยของศาลปกครอง

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะและระยะปลอดภัยของสถานที่บรรจุก๊าซตามข้อ ๑๕ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๓๑) เห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะความปลอดภัยของสถานที่ตั้งเขตสถานีบริการที่บรรจุก๊าซให้แก่อยานพาหนะทางบกต้องมีระยะห่างจากเขตสถานีบริการแห่งอื่น ๆ หรือเขตสถานีบริการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงที่ตั้งอยู่ฝั่งถนนสาธารณะหรือทางหลวงสายเดียวกันไม่น้อยกว่า ๕๐ เมตร และผนังถังเก็บและจ่ายก๊าซของสถานีบริการต้องห่างจากอาคารของสถานทูต โรงเรียน สถานพยาบาล โรงภาพยนตร์ หรือสนามกีฬาไม่น้อยกว่า ๖๐ เมตร โดยมีความมุ่งหมายให้เขตสถานีบริการก๊าซหรือเขตสถานีบริการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงไม่ว่าจะตั้งอยู่ฝั่งถนนเดียวกันหรือฝั่งถนนตรงข้ามย่อมต้องมีระยะห่างกันเพื่อความปลอดภัยไม่น้อยกว่า ๕๐ เมตร และผนังถังเก็บและจ่ายก๊าซของสถานีบริการต้องห่างจากอาคารของสถานทูต โรงเรียน สถานพยาบาล โรงภาพยนตร์ หรือสนามกีฬาไม่น้อยกว่า ๖๐ เมตร โดยมีได้มุ่งหมายเพื่อกำหนดระยะห่างของสถานที่ตั้งระหว่างเขตสถานีบริการก๊าซหรือเขตสถานีบริการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงเฉพาะที่ตั้งอยู่ฝั่งถนนเดียวกันเท่านั้น เนื่องจากระยะปลอดภัยมีขึ้นเพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระจายของก๊าซหรือน้ำมันเชื้อเพลิงตลอดจนเพลิงที่เกิดจากก๊าซหรือน้ำมันเชื้อเพลิงลุกลามไปยังสถานีบริการก๊าซหรือน้ำมันเชื้อเพลิงอีกแห่งหนึ่ง ตลอดจนมิให้ลุกลามไปถึงสถานที่สำคัญตามที่กำหนดเนื่องจากก๊าซหรือน้ำมันเชื้อเพลิงตลอดจนเพลิงที่เกิดจากก๊าซหรือน้ำมันเชื้อเพลิงมิได้ลุกลามไปตามถนนเฉพาะฝั่งซ้ายหรือฝั่งขวาแต่ลุกลามไปได้ทั้งสองฝั่งของถนนเป็นวงกว้างจึงจำต้องวัดระยะปลอดภัยรวมถึงถนนฝั่งตรงข้ามด้วย อีกทั้ง หากจะตีความคำว่า ฝั่งถนนสาธารณะหรือทางหลวงสายเดียวกัน ให้หมายความจำกัดเพียงถนนฝั่งซ้ายทางหรือฝั่งขวาทาง ฝั่งใดฝั่งหนึ่งอันเป็นฝั่งเดียวกันเท่านั้น กฎหมายก็ต้องบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ประกอบกับเมื่อพิจารณาหลักการเหตุผลและเจตนารมณ์แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ และกฎกระทรวงที่ออกตามความในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามีความมุ่งหมายที่จะกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อควบคุมการประกอบกิจการก๊าซปิโตรเลียมเหลวเพื่อขจัดต้นเหตุอัคคีภัยและอันตรายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์ในปัจจุบันเพื่อให้เกิดความปลอดภัยจากการประกอบกิจการมากยิ่งขึ้น ดังนั้น การพิจารณาลักษณะและระยะปลอดภัยตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๕ (๑) ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว จึงต้องพิจารณาให้ครอบคลุมและรอบด้านโดยคำนึงถึงระยะเพื่อความปลอดภัยของการกำหนดเขตสถานีบริการทั้งที่อยู่บริเวณถนนฝั่งเดียวกันและถนนฝั่งตรงข้ามซึ่งต้องมีระยะห่างกันไม่น้อยกว่า ๕๐ เมตร เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า สถานีบริการก๊าซปิโตรเลียมเหลว (LPG) พิพาทตั้งอยู่ฝั่งทางหลวงตรงข้ามกับสถานีบริการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง (ปตท.) บ้านด่านลานหอย ซึ่งห่างกันมีระยะเพียง ๓๐ เมตร กรณีจึงถือว่า เขตสถานีบริการก๊าซปิโตรเลียมเหลวพิพาทอยู่ห่างจาก

เขตสถานีบริการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง (ปตท.) โดยมีลักษณะและระยะเพื่อความปลอดภัยน้อยกว่า ๕๐ เมตร ซึ่งขัดกับข้อ ๑๕ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๓๑) ที่กำหนดให้เขตสถานีบริการแห่งหนึ่งต้องห่างจากเขตสถานีบริการแห่งอื่น ๆ และเขตสถานีบริการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงที่อยู่บนฝั่งถนนสาธารณะหรือทางหลวงสายเดียวกัน ไม่น้อยกว่า ๕๐ เมตร ดังนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสุโขทัยมีคำสั่งอนุญาตให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศ. ก่อสร้างสถานีบริการก๊าซปิโตรเลียมเหลวบริเวณดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีศึกษาทั้งสามกรณีเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพสิทธิในร่างกาย และสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนจำนวนมาก ศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรตุลาการได้พิจารณาพิพากษาคดีโดยการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเป็นการคุ้มครองหลักนิติธรรม

๕. บทสรุป

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและหลักการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ ถือเป็นหลักการที่สำคัญของหลักนิติธรรม การที่จะคุ้มครองหลักนิติธรรมดังกล่าวศาลปกครองถือเป็นองค์กรตุลาการที่มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองหลักนิติธรรม โดยการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะเห็นได้ว่า คำวินิจฉัยของศาลปกครองในหลายคดีวางหลักการและแนวคิดที่เกี่ยวกับการคุ้มครองหลักนิติธรรมไว้ เช่น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ หากไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะเป็นเหตุให้การกระทำทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อประชาชน หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมที่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงรวมทั้งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองเพื่อให้กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด รวมทั้งการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองจะต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยจะต้องพิจารณาให้ครอบคลุมและรอบด้านเพื่อประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองเป็นสำคัญ เป็นต้น ศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรตุลาการที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ในพิจารณาพิพากษาคดีด้วยความเป็นอิสระและเป็นกลาง ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองหลักนิติธรรมให้ดำรงอยู่ต่อไป

บรรณานุกรม

หนังสือ

Plato, The Law (Trans. T.J. Saunders, Penquin Classics, ๑๙๗๕), ใน ปรีดี เกษมทรัพย์, ๒๕๔๘, นิติปรัชญา, กรุงเทพฯเดือนตุลา

จิตติ ติงศภัทย์, **หลักวิชาซีพนักกฎหมาย**, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๕)

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, **สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐**, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๓

บทความและวารสารทางวิชาการ

Aristotle, Politics (Trans. Jowett, ๑๙๒๖), ใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, ๒๕๔๑, “**หลักนิติธรรม**”, รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ ปี ศาสตราจารย์สัญญาธรรมศักดิ์, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ

Dicey, An Introduction to Study of the Law of the Constitution (๑๙๘๕), ใน อรรถพล ใหญ่สว่าง, “**หลักนิติธรรม**”, จุลินิติ, เดือนมกราคม – กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗,

ธานินทร์ กรัยวิเชียร (วารสารยุติธรรมคู่ขนาน), **หลักนิติธรรม (The rule of law)** ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑ เดือนกันยายน ๒๕๕๔,

ธานินทร์ กรัยวิเชียร, **บทบรรณาธิการ**, บทบัณฑิต, เล่มที่ ๒๐ ตอน ๓ พ.ศ. ๒๕๐๕

สุรพล นิติไกรพจน์, “**ปัญหาความชอบธรรมทางกฎหมายของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน**”, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ ๒๓ ฉบับที่ ๒

เอกสารอื่น

ชาญชัย แสวงศักดิ์, “**หลักนิติธรรม**” และ “**หลักนิติรัฐ**” ความเข้าใจที่ไม่ตรงกันและผลที่มีต่อองค์กรตุลาการ”, เอกสารวิชาการส่วนบุคคลหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔ (วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ)

ประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ, “**ศาลปกครองกับการปรับใช้หลักนิติธรรม**”, เอกสารวิชาการส่วนบุคคลหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๒ (วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ)

ปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ กลุ่มสนับสนุนงานวิชาการ สำนัก
ประธานศาลปกครองสูงสุด , เอกสารทางวิชาการประกอบการบรรยายที่วิทยาลัยการปกครองแห่ง
ประเทศเลบานอน ซึ่งจัดทำขึ้นร่วมกันระหว่าง ฌองค์ มาร์ก โซเว่ (Jean-Marc Sauvé) รองประธานสภา
แห่งรัฐฝรั่งเศส) et โอลิวิเยร์ ฟุช (M. Olivier Fuchs) ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครอง
ชั้นอุทธรณ์, การทำหน้าที่ของศาลปกครองในรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายหรือนิติรัฐ (La justice
administrative au service de l’Etat de droit) , เมื่อวันอังคารที่ ๖ ธันวาคม ๒๐๑๒

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ศาลปกครองกับการดำรงหลักยุติธรรม”, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๕ (วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ)

สิทธิพร เสาภายน, “การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดย
ศาลรัฐธรรมนูญ”, เอกสารวิชาการส่วนบุคคลหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑
(วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ)

สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, **หลักนิติธรรมกับสังคมไทย : คุณค่า ความหมาย และการนำไปใช้** ,
เอกสารสรุปโครงการเวทีความคิดเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมไทย (Thai criminal justice
reform forum) ; ลำดับที่ ๒ , กรุงเทพฯ : คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไทย, ๒๕๕๔ ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑
เดือนกันยายน ๒๕๕๔,