

คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

โดยที่ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของสาธารณชนและการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม สมควรให้การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปโดยรวดเร็วทันต่อการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบนิเวศ สังคมและเศรษฐกิจ รวมทั้งต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณีอย่างมีประสิทธิภาพ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบข้อ ๖ (๕) และ (๖) ของระเบียบ ก.ศป. ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ประธานศาลปกครองสูงสุดและอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น และการบริหารงานศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๔ ประธานศาลปกครองสูงสุดจึงออกคำแนะนำ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ในคำแนะนำนี้

“คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า ความรวมถึง คดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์ การจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด

กรณีมีปัญหาว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ในศาลปกครองชั้นต้น ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนั้นเป็นผู้วินิจฉัย ส่วนในศาลปกครองสูงสุดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้วินิจฉัย

ข้อ ๒ ในการพิจารณาความสมบูรณ์ครบถ้วนของคำฟ้อง ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลพึงพิจารณาดังนี้

(๑) การพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี รวมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว หากพอที่จะเข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหรืออาจจะได้รับผลจากการกระทำดังกล่าวในลักษณะใดลักษณะหนึ่งโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ก็ถือได้ว่าเพียงพอที่จะพิจารณาและดำเนินการต่อไปได้แล้ว

(๒) การพิจารณาเกี่ยวกับคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับ เนื่องจากคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษในเรื่องการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแตกต่างจากคดีปกครองทั่วไป คำขอและค่าบังคับจึงควรพิจารณาให้ครอบคลุมถึงประเด็นความเสียหายดังนี้

(ก) ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพอนามัย เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าขาดไร้อุปการะ ค่าปลงศพ ค่าทดแทนความเสื่อมเสียสมรรถภาพของร่างกาย ค่าขาดประโยชน์จากการประกอบอาชีพ ค่าเสียหายทางด้านจิตใจ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้อง เป็นต้น

(ข) ค่าเสียหายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ค่าเสียหายที่ไม่มีตัวเลขเชิงพาณิชย์ ได้แก่ ความสูญเสียทางระบบนิเวศหรือทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

(ค) ค่าเสียหายทางด้านวิถีชีวิตของชุมชนในสังคม เช่น ความสูญเสียเอกลักษณ์ของชุมชน ความสูญเสียทางศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น

ทั้งนี้ เมื่อคำขอหรือค่าบังคับไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ศาลพึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำการแก้ไขหรือชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือดำเนินการไต่สวนผู้ฟ้องคดีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้ชัดเจน

ข้อ ๓ คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ การพิจารณาถึงความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลนั้น ควรพิจารณาในความหมายอย่างกว้าง โดยคำนึงถึงสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์กรเอกชน สมาคม นิตินุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อม รวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่นด้วย

การพิจารณาระยะเวลาการฟ้องคดี ควรให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

กรณีที่มีการยื่นคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ศาลควรพิจารณาให้ความสำคัญเกี่ยวกับผลกระทบหรือประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับสาธารณะประกอบในการพิจารณายกเว้นค่าธรรมเนียมศาลด้วย และโดยสถานะของผู้ขอซึ่งยื่นฟ้องเพื่อแก้ไขเยียวยาสิ่งแวดล้อม หากต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ฟังถือว่าผู้ขอจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ตามมาตรา ๔๕/๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ข้อ ๔ คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะในปัจจุบัน และหรืออาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะในอนาคต ศาลพึงพิจารณากำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยไม่ต้องรอให้ผู้ฟ้องคดีร้องขอ

ข้อ ๕ ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ศาลกำหนด ศาลพึงมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ศาลที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีไปติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามคำสั่งศาลและรายงานให้ศาลทราบเป็นระยะ หากปรากฏว่ามีการฝ่าฝืนคำสั่งศาล ให้ศาลดำเนินการตามที่เห็นสมควรเพื่อให้คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาบรรลุผล

ข้อ ๖ ศาลพึงวางแนวทางในการแสวงหาข้อเท็จจริงให้ตรงตามรูปคดีโดยรวดเร็ว และกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องทำคำให้การ พร้อมทั้งให้จัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดที่เป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดี และในระหว่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอื่น ๆ ควบคู่กันไป รวมทั้งพิจารณาว่าสมควรที่จะมีการแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้ความเห็นในประเด็นเกี่ยวกับปัญหาทางเทคนิคหรือไม่ หากสมควรก็ให้พิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญไปด้วยในคราวเดียวกัน

การพิจารณาตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ ศาลพึงคำนึงถึงความเป็นกลาง ความรู้ ประสบการณ์ และประวัติการทำงานของพยานผู้เชี่ยวชาญ ความเป็นที่ยอมรับของหลักการและทฤษฎีที่พยานผู้เชี่ยวชาญเสนอ รวมทั้งประโยชน์ส่วนได้เสียของพยานผู้เชี่ยวชาญดังกล่าว

ข้อ ๗ เพื่อเป็นการเร่งรัดการดำเนินคดีและมิให้กระบวนการพิจารณาคดีล่าช้าเกินสมควร ในกรณีที่มีการขอขยายระยะเวลาทำคำให้การ ศาลพึงพิจารณาอนุญาตให้เท่าที่จำเป็น สำหรับกรณีที่มีข้อเท็จจริงยุ่งยากซับซ้อน ให้ศาลพิจารณาขยายระยะเวลาทำคำให้การตามความเหมาะสม

ข้อ ๘ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การยื่นต่อศาลแล้ว หากข้อเท็จจริงที่ได้จากคู่กรณีและที่ศาลแสวงหามาเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาได้แล้ว ศาลพึงส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งพยานหลักฐานให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อทราบ พร้อมทั้งสรุปข้อเท็จจริงและความเห็นเพื่อเตรียมจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอต่อองค์คณะเพื่อพิจารณาต่อไป

ข้อ ๙ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการพิสูจน์ระหว่างการทำกับผลที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ตลอดจนการกำหนดค่าเสียหาย ซึ่งมีความซับซ้อนและเป็นปัญหาทางเทคนิค ศาลพึงพิจารณาในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) กรณีที่มีการฟ้องเรียกค่าเสียหาย นอกจากการรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีแล้ว ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเกี่ยวกับความเสียหายให้เกิดความชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อใช้ในการพิจารณากำหนดจำนวนค่าเสียหายที่แน่นอน ในกรณีที่ไม้อาจแสวงหาพยานหลักฐานได้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดขึ้นและศาลเห็นว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นจริง ศาลอาจใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายแบบเหมารวมตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำนั้น

(๒) กรณีที่เกิดความเสียหายซึ่งศาลอาจกำหนดค่าเสียหายได้ในอนาคต ศาลควรไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อใช้ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคำพิพากษาด้วย เช่น กรณีผู้เสียหายได้รับมลพิษจากรังสีหรือสารพิษอันตรายอื่น ๆ และเกิดอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง ศาลควรกำหนดค่าเสียหายให้เป็นธรรมตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ทั้งนี้ในกรณีที่ยังไม่มี การแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ ศาลอาจพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้ความเห็นแก่ศาลก็ได้ เช่น แพทย์เฉพาะทางด้านอาชีวเวชศาสตร์และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(๓) กรณีที่เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ศาลควรพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ โดยเฉพาะในการรวบรวมพยานหลักฐาน ในเรื่องสาเหตุของการเกิดความเสียหาย มูลค่าความเสียหายของระบบนิเวศที่เสียไป ค่าใช้จ่ายในการแก้ไขฟื้นฟูสภาพแวดล้อมและขจัดมลพิษที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งมาตรการเพื่อป้องกัน คุ้มครอง รักษา หรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม เพื่อใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป

(๔) กรณีที่ความเสียหายเกิดจากมลพิษ การกำหนดค่าเสียหายในกรณีดังกล่าว ศาลควรพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เฉพาะด้านโดยตรง เช่น ผู้เชี่ยวชาญทางด้านเสียง อากาศ หรือของเสียอันตรายอื่น ๆ ซึ่งอาจเป็นนักวิชาการในหน่วยงานของรัฐ ให้ความเห็นต่อศาลในการกำหนดค่าเสียหายอันเกิดจากมลพิษนั้น

(๕) กรณีที่ศาลไต่สวนแล้วปรากฏว่า ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมากกว่าที่ปรากฏในคำขอท้ายฟ้อง ศาลควรแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ

ข้อ ๑๐ การตรวจสอบสถานที่พิพาท ศาลพึงดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ก่อนออกไปตรวจสอบสถานที่ ศาลควรวางแผนการตรวจสอบสถานที่ให้ละเอียดรอบคอบ หากกรณีมีสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป ศาลควรพิจารณาแก้ไขสถานการณ์เฉพาะหน้านั้นให้มีความเหมาะสมและมีเหตุผล โดยจะต้องระมัดระวังในการวางแผนเพื่อมิให้คู่กรณีเกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่าศาลวางแผนไม่เป็นกลาง หรือไม่ให้ความเสมอภาคแก่คู่กรณี

(๒) กรณีที่เห็นว่าในการตรวจสอบสถานที่อาจมีการเผชิญหน้าระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่าย หรือบุคคลภายนอก จนอาจก่อให้เกิดความรุนแรงหรืออุปสรรคต่อการตรวจสอบสถานที่ ศาลควรสั่งให้สำนักงานศาลปกครองประสานขอความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่เป็นการล่วงหน้า เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในสถานที่ดังกล่าว

(๓) ก่อนตรวจสอบข้อเท็จจริงในสถานที่ ศาลควรแจ้งให้คู่กรณีและบุคคลที่อยู่ ณ สถานที่นั้น ทราบว่า การตรวจสอบสถานที่เป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล ขอให้คู่กรณีและบุคคลที่อยู่ ณ สถานที่นั้น อำนวยความสะดวกในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล หากผู้ใดกระทำการอันเป็นการขัดขวาง อาจมีความผิดตามกฎหมาย

(๔) เมื่อสิ้นสุดการตรวจสอบสถานที่ดังกล่าวแล้ว ศาลควรจัดแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการของศาลและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระหว่างนั้นไว้ในรายงานกระบวนการพิจารณา

ข้อ ๑๑ ศาลพึงวินิจฉัยและให้เหตุผลในทุกข้อหา ทุกประเด็นหรือข้อโต้แย้งที่คู่กรณีกล่าวอ้างทั้งหมด รวมทั้งควรวินิจฉัยเพื่อวางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดี การสร้างปทัสถานของสังคม และคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การบริหารราชการแผ่นดิน การป้องกัน คุ้มครอง รักษาหรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ชีวิตหรือสุขภาพอนามัยของบุคคล และสิทธิของชนรุ่นหลังด้วย

ข้อ ๑๒ การกำหนดค่าเสียหายในคำพิพากษา ศาลพึงกำหนดให้ครอบคลุมค่าเสียหายต่าง ๆ ตามข้อเท็จจริงในแต่ละคดี เช่น ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้อง ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพ ค่าขาดประโยชน์ ค่าเสียหายในอนาคต ค่าเสียหายทางด้านจิตใจหรือค่าเสียหายอันมิใช่ตัวเงิน ค่าเสียหายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ ค่าขจัดมลพิษ ค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิทธิชุมชนและวิถีชีวิตชุมชน รวมทั้งอาจตั้งข้อสงวนในคำพิพากษาเพื่อกำหนดค่าเสียหายในอนาคตด้วย

กรณีที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาให้ผู้รับผิดชอบดำเนินการอื่นใดเพื่อเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ศาลควรกำหนดเป็นเงื่อนไขในคำพิพากษาเพื่อให้ผู้รับผิดชอบปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมแก่กรณี

ข้อ ๑๓ ศาลพึงพิจารณาว่าในการกำหนดค่าบังคับในเรื่องใดเรื่องหนึ่งควรต้องกำหนดให้ค่าบังคับนั้นมีผลย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตหรือไม่ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีและสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ รวมทั้งต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวด้วย

สำหรับกรณีที่ค่าบังคับเป็นการสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ศาลพึงกำหนดระยะเวลาเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติอย่างชัดเจนว่าต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกี่วัน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความร้ายแรงของผลที่จะเกิดต่อสิ่งแวดล้อมและระยะเวลาตามปกติในการปฏิบัติราชการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้

ข้อ ๑๔ ในกรณีที่ศาลได้ตั้งข้อสงวนเกี่ยวกับเรื่องหนึ่งเรื่องใดไว้ในคำพิพากษา หากความปรากฏต่อศาลในระหว่างระยะเวลาที่กำหนดว่าข้อเท็จจริงตามที่ศาลได้ตั้งข้อสงวนไว้นั้นได้เกิดขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงไป ศาลพึงดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจนและอาจมีคำพิพากษาในส่วนที่ได้มีการตั้งข้อสงวนไว้ก็ได้

ข้อ ๑๕ นอกจากที่กำหนดไว้ในคำแนะนำนี้ ศาลพึงลดและเร่งรัดขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาและงานธุรการคดี เพื่อให้คดีแล้วเสร็จโดยเร็ว

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๔

หัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล

ประธานศาลปกครองสูงสุด