



บทวิเคราะห์คดี : สิทธิในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและแหล่งกำเนิดมลพิษ
ประภทยานพาหนะ ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายเยอรมัน
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 11-14/2557)

Right to file an environmental administrative case and vehicle as point source
 of pollution : comparative study with German laws
 (Supreme Administrative Court Judgment No. A. 11-14/2557)

วิชญ์वास พิมพ์อักษร *

บทคัดย่อ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 11-14/2557 เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ) ละเลยปล่อยให้รถยนต์โดยสารและรถร่วมบริการในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในสังกัดของตน ปล่อยควันดำเกินกว่าค่ามาตรฐานและเป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กรมควบคุมมลพิษ) ละเลยต่อหน้าที่ในการควบคุมมลพิษ ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 4 เป็นบุคคลธรรมดาผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดโดยให้มีการรายงาน ความคืบหน้าต่อสาธารณชนด้วย ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติตามคำฟ้อง ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามมาตรา 64 ถึงมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กับรถยนต์โดยสาร และรถร่วมบริการในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เนื่องจากรถยนต์โดยสารและรถร่วมบริการดังกล่าว ไม่ใช่ยานพาหนะในความหมายของแหล่งกำเนิดมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ทั้งนี้ ศาลปกครองสูงสุด พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เนื่องจากเห็นว่า รถยนต์โดยสาร และรถร่วมบริการในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ จึงเป็นแหล่งกำเนิด มลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บทวิเคราะห์คดีนี้ ได้วิเคราะห์ประเด็นสิทธิในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและประเด็นความหมายของแหล่งกำเนิด มลพิษประภทยานพาหนะและนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายเยอรมัน พบว่า ประเทศไทยไม่มีกฎหมายเฉพาะ ว่าด้วยสิทธิในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของนิติบุคคลเอกชน แต่สามารถพิจารณาสิทธิ

* นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน (เกียรตินิยม) (LL.M., Öffentliches Recht) มหาวิทยาลัยบอนน์ (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, พนักงานคดีปกครองชำนาญการ กลุ่มศึกษากฎหมายมหาชน 2 สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้จากวัตถุประสงค์หลักที่ต้องเป็นการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในทางเนื้อหาและในทางพื้นที่เช่นเดียวกับกฎหมายเยอรมัน ส่วนสิทธิในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของบุคคลธรรมดา นั้น กฎหมายไทยและกฎหมายเยอรมันรับรองสิทธิในการฟ้องคดีบนพื้นฐานของความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายเช่นเดียวกัน และสำหรับความหมายของแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทยานพาหนะ แม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะยังมีช่องโหว่เนื่องจากใช้นิยามตามกฎหมายว่าด้วยยานพาหนะซึ่งไม่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมมลพิษ ต่างจากรัฐบัญญัติว่าด้วยการป้องกันมลพิษแห่งสหพันธ์ของเยอรมัน แต่ศาลสามารถตีความแหล่งกำเนิดมลพิษจากการเป็นแหล่งที่มาของมลพิษเพื่อให้การควบคุมมลพิษมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นได้

1. สรุปข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัย

ผู้ฟ้องคดีที่ 1 (มูลนิธิป้องกันควันพิษและพิทักษ์สิ่งแวดล้อม) เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามใบอนุญาตจัดตั้งและจดทะเบียนของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม มีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐและเอกชนในการปรับปรุงและปกป้องรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งในเขตกรุงเทพมหานคร ปริมณฑลและต่างจังหวัด อันเกิดจากน้ำเสีย ขยะเหลือค่าง อากาศเป็นพิษ และดำเนินการอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 4 เป็นบุคคลธรรมดาผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ) มิได้ดำเนินการสั่งการ ควบคุม กำกับดูแล และวางแผนการเดินทางของตน และไม่จัดระบบการเดินทางของเอกชนที่ร่วมบริการในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ไม่ให้มีการปล่อยมลพิษจากท่อไอเสียเกินมาตรฐานตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด ทำให้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของสาธารณชน ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กรมควบคุมมลพิษ) มิได้ดำเนินการควบคุมมลพิษทางอากาศไม่ให้เกินมาตรฐานตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการละเลยหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเป็น 4 ส่วน ได้แก่ (1) คดีที่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 4 ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (2) คดีที่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 4 ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (3) คดีที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และ (4) คดีที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดอย่างเข้มงวดและเพียงพอในการจัดการป้องกันแก้ไขปัญหาคำหนดมาตรการต่าง ๆ ไม่ให้รถของตนและรถเอกชนร่วมบริการทุกบริษัทเกิดควันดำเกินมาตรฐาน และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดอย่างเข้มงวดและเพียงพอในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการลดมลพิษทางอากาศ และต้องดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามมาตรการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กำหนด ทั้งนี้ ภายในระยะเวลา 60 วัน หรือตามที่ศาลปกครองกำหนด โดยให้แจ้งความคืบหน้าให้ผู้ฟ้องคดีและสาธารณชนทราบเป็นลายลักษณ์อักษร



ทุก ๆ สัปดาห์ ศาลปกครองชั้นต้นได้ส่งรวมคดีเข้าด้วยกันเพื่อความสะดวกแก่การพิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้การว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้มีภูมิลำเนาอยู่ในย่านที่ทางราชการได้ทำการสำรวจว่ามีมลพิษสูงเกินมาตรฐานที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 4 ป่วยเป็นโรคทางเดินหายใจ คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ชัดเจนหรือไม่อาจเข้าใจได้ว่า รถยนต์โดยสารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 หรือรถร่วมบริการคันใด ได้ปล่อยควันดำจากท่อไอเสียเกินมาตรฐานเพียงใด และมีปริมาณมากพอที่จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือสาธารณชนหรือไม่ รถโดยสารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และรถร่วมบริการทุกคันต้องผ่านการตรวจสภาพเครื่องยนต์และท่อไอเสียก่อนเสียภาษีประจำปีตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 รถของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่เป็นรถยนต์ปรับอากาศไม่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ และไม่มีควันดำจากท่อไอเสีย ส่วนที่เป็นรถยนต์โดยสารธรรมดา มีมาตรการตรวจควันดำและเสียงรถทุก 15 วัน หากพบว่ารถคันใดมีค่าควันดำสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานจะนำไปปรับปรุงสภาพเครื่องยนต์ทันที ส่วนรถเอกชนร่วมบริการผู้ประกอบการได้ประชุมร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เพื่อแก้ไขปรับปรุงสภาพเครื่องยนต์ไม่ให้มีปัญหาเรื่องควันดำ โดยรายงานกระทรวงคมนาคมและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ให้ทราบทุกเดือน รถยนต์โดยสารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และรถร่วมบริการจึงไม่ก่อภาวะมลพิษตามฟ้องแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ให้การว่า การกำหนดมาตรฐานค่าควันดำจากท่อไอเสียของรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์ดีเซลเป็นอำนาจของกรมการขนส่งทางบกตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่มีอำนาจดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา 65 ถึงมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กับรถยนต์ซึ่งไม่ได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยพิพากษายกฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยรวม 3 ประเด็น ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลหรือไม่ ศาลเห็นว่า เหตุอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในวัตถุประสงค์หลักของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ดังนั้นผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 4 เป็นบุคคลผู้มีสิทธิและหน้าที่ในการมีส่วนร่วม กับรัฐและชุมชนในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และได้รับความคุ้มครอง ตามมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 4 จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประเด็นที่สอง คำฟ้องนี้เป็นคำฟ้องที่ชัดเจนหรือไม่ ศาลเห็นว่า ถึงแม้คำฟ้องมิได้ระบุรายละเอียดว่า มีการปล่อยมลพิษทางอากาศจากรถยนต์โดยสารคันใด ในปริมาณเท่าใดเป็นการเฉพาะ แต่ก็เป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อม สารของคำฟ้องจึงเป็นที่เข้าใจได้และมีรายการครบถ้วนถูกต้องตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประเด็นที่สาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1

ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ กรณีปล่อยให้รถยนต์โดยสารและรถร่วมบริการของเอกชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปล่อยมลพิษจากท่อไอเสียเกินมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ละเลยต่อหน้าที่ในการควบคุมมลพิษทางอากาศตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในกรณีดังกล่าวหรือไม่ ศาลเห็นว่า การประกอบกิจการขนส่งบุคคลทั้งที่ดำเนินการเองหรือร่วมกิจการกับบุคคลหรือมอบหมายให้บุคคลดำเนินการแทนเป็นบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่โดยตรงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามมาตรา 6 (1) และ (2) และมาตรา 7 (2) (3) (4) (6) (10) และ (11) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. 2519 เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ารถยนต์โดยสารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และรถร่วมบริการยังมีการปล่อยควันดำทำให้เกิดมลพิษทางอากาศที่เห็นได้อย่างแจ้งชัดตั้งแต่ในขณะที่ยานพาหนะวิ่งต่อศาลและยังสามารถพบเห็นได้ในขณะศาลพิจารณาคดีปรากฏตามภาพถ่ายและวิดีโอที่ส่งตามเอกสารท้ายคำฟ้อง อีกทั้งปรากฏข้อเท็จจริงด้วยว่า การตรวจวัดควันดำของรถยนต์โดยสารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รถยนต์โดยสารของรถร่วมบริการยังมีปริมาณที่น้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนรถทั้งหมด ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ยอมรับในคำชี้แจงต่อศาล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่จะดำเนินการกับรถยนต์โดยสารประจำทางที่เป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงไม่มีกรณีที่จะต้องวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในส่วนดังกล่าวหรือไม่ และการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการกำกับ ดูแล อำนาจการ ประสานงาน ติดตามและประเมินผลเกี่ยวกับการฟื้นฟูคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามอำนาจหน้าที่ที่กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 กำหนดให้ต้องปฏิบัติแล้ว จึงถือไม่ได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในส่วนดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยไม่ให้รถยนต์โดยสารประจำทางในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก่อให้เกิดมลพิษจากไอเสียเกินมาตรฐานอีก และให้รายงานผลการตรวจวัดไอเสียของรถยนต์โดยสารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และรถร่วมบริการเอกชนต่อศาลทุก 3 เดือน เป็นเวลา 1 ปี นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ให้ยกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีที่ 1 และผู้ฟ้องคดีที่ 2 อุทธรณ์ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอและเคร่งครัดโดยมีการกำหนดแผนมาตรการ วิธีการ และโครงสร้างการปฏิบัติงานในการควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นรูปธรรมและสามารถตรวจสอบได้ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อุทธรณ์ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นเป็นยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1



ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีหน้าที่ที่จะต้องจัดให้รถยนต์โดยสารและรถร่วมบริการของเอกชนทุกคันอยู่ในสภาพที่สามารถใช้งานได้ โดยสภาพของรถต้องมั่นคงแข็งแรงและไม่ก่อมลพิษอันอาจทำให้เสื่อมเสียสุขภาพอนามัยของผู้โดยสารและประชาชนทั่วไปตามมาตรา 6 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 และมาตรา 6 (1) และ (2) และมาตรา 7 (1) (2) (3) (10) และ (11) แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. 2519 ประกอบกับมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปลอมให้มีรถยนต์โดยสารและรถร่วมบริการออกวิ่งปล่อยควันดำจากท่อไอเสียอันเป็นมลพิษทางอากาศเกินมาตรฐานนั้น ถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการขนส่งบุคคล ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แม้ว่าจะไม่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามมาตรา 64 ถึงมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางอากาศอันเกิดจากรถยนต์โดยสารประจำทางและรถร่วมบริการของเอกชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แต่ควันจากท่อไอเสียของรถยนต์โดยสารและรถร่วมบริการของเอกชนถือว่าเป็นของเสียที่เป็นมลพิษอย่างหนึ่ง ดังนั้นรถยนต์โดยสารและรถร่วมบริการของเอกชนในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษและเป็นแหล่งมลพิษอย่างหนึ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งมีหน้าที่ตามข้อ 1 ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 ในการกำกับดูแล ประเมินผล ประสานงาน และดำเนินการเพื่อฟื้นฟู หรือระงับเหตุที่อาจเป็นอันตรายจากมลพิษ กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ละเลยปล่อยให้รถยนต์โดยสารและรถร่วมบริการของเอกชนในสังกัดในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลปล่อยควันดำเป็นมลพิษเกินมาตรฐานอันเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในกรณีดังกล่าวด้วย ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กำหนดแผนปฏิบัติการในการกำกับดูแล ติดตาม ควบคุมเพื่อมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปล่อยรถยนต์โดยสารและรถร่วมบริการของเอกชนออกวิ่งโดยปล่อยควันดำเกินมาตรฐาน และรายงานผลการปฏิบัติการตามแผนดังกล่าวต่อศาลทุก 3 เดือน เป็นเวลา 1 ปี นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาดำเนินการตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อประกาศกำหนดให้รถยนต์โดยสารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และรถร่วมบริการของเอกชนต้องถูกควบคุมการปล่อยอากาศเสียตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นอกจากนี้ก็แก้ไขเป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

2. บทวิเคราะห์

คดีนี้เป็นตัวอย่างที่น่าสนใจอย่างยิ่งในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เนื่องจากศาลปกครองได้วินิจฉัยในหลายประเด็นที่เกี่ยวข้อง เช่น สิทธิในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของนิติบุคคลเอกชนและของบุคคลธรรมดา ความชัดเจนของคำฟ้องในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ความหมายของแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทยานพาหนะ ตลอดจนการกำหนดค่าบังคับสำหรับหน่วยงานกำกับดูแลการประกอบกิจการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม บทวิเคราะห์คดีนี้จึงนำประเด็นสิทธิในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและประเด็นความหมายของแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทยานพาหนะมาวิเคราะห์เพิ่มเติมและนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายเยอรมัน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 สิทธิในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ประเด็นสิทธิในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อ้างในคำให้การว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่มิได้มีภูมิลำเนาอยู่ในย่านที่ทางราชการได้ทำการสำรวจว่ามีมลพิษสูงเกินมาตรฐาน เช่น ถนนราชปรารภหรือถนนสีลม ที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 4 ป่วยเป็นโรคทางเดินหายใจ ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 4 คัดค้านคำให้การดังกล่าวว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นองค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์ จดทะเบียนตามมาตรา 136 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 29 มาตรา 45 และมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 7 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2536) ซึ่งมีวัตถุประสงค์และขอบเขตการทำงานทั่วประเทศ ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 4 เป็นประชาชนชาวไทย ที่มีสิทธิและหน้าที่ตามมาตรา 67 และมาตรา 69 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่เคยถูกราชการสั่งห้ามประกอบอาชีพหรือห้ามเดินทางไป ณ สถานที่ใด ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 4 จึงมีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต่อศาลปกครองตามมาตรา 56 และมาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบมาตรา 6 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ ข้อกฎหมายที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างส่วนใหญ่เป็นข้อกฎหมายที่ไม่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงแห่งคดี บทวิเคราะห์คดีนี้จึงวิเคราะห์เฉพาะข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยอ้างอิงจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นดังต่อไปนี้

2.1.1 สิทธิในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของนิติบุคคลเอกชน

ประเด็นสิทธิในการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐและเอกชนในการปรับปรุงและปกป้องรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งในเขตกรุงเทพมหานคร ปริมณฑลและต่างจังหวัด อันเกิดจากน้ำเสีย ขยะเหลือคั่ง และอากาศเป็นพิษ ตลอดจนดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว



เมื่อมีเหตุอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในวัตถุประสงค์หลักของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง และเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงเห็นได้ว่า ศาลปกครองชั้นต้น วินิจฉัยสิทธิในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของนิติบุคคล โดยใช้ความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นที่ตั้ง และวินิจฉัยความเดือดร้อนหรือเสียหายของนิติบุคคลนั้นโดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล ซึ่งเหตุแห่งการฟ้องคดีจะต้องกระทบต่อวัตถุประสงค์หลักของนิติบุคคลทั้งในทางเนื้อหา และทางพื้นที่ หรือในคดีนี้ คือ การละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะกระทบต่อวัตถุประสงค์หลักในการปกป้องรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตกรุงเทพมหานคร ปริมณฑลและต่างจังหวัด อันเกิดจากอากาศเป็นพิษ การละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย นอกจากนี้ คดีนี้ยังมีประเด็นที่น่าสนใจอีกว่า วัตถุประสงค์ทางพื้นที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 คือ พื้นที่ทั่วประเทศ และมลพิษอันเกิดจากอากาศเป็นพิษที่เกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ย่อมส่งผลถึงต่างจังหวัดได้เช่นกัน การพิจารณาวัตถุประสงค์ทางพื้นที่ของนิติบุคคลในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต้องพิจารณาจากพื้นที่ตามวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลและพื้นที่ซึ่งจะได้รับผลกระทบจากเหตุแห่งการฟ้องคดี มิใช่พื้นที่ซึ่งเกิดเหตุแห่งการฟ้องคดี

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ระบบกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของเยอรมันตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการ “การคุ้มครองสิทธิในทางอัตวิสัย” (Subjektiver Rechtsschutz) หรือการคุ้มครองสิทธิของบุคคล ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ใช้ในการจำแนกประเภทคดีปกครอง โดยพิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีมุ่งประสงค์ให้ศาลพิพากษาอย่างไรและมีวัตถุประสงค์ฟ้องคดีคืออะไร ไม่ใช้การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายในทางภาววิสัย (Objektiver Rechtsschutz)¹ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่า ตนถูกกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือประโยชน์เฉพาะตัวจากการกระทำทางปกครอง² เช่น (1) คำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี (2) คำฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 113 วรรคห้า แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้ฝ่ายปกครอง

¹ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, รายงานการศึกษา เรื่อง การดำเนินคดีแบบกลุ่มในศาลปกครอง, 2561, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, น. 84, 93.

² Thomas Schmidt-Kötters, “Klagebefugnis,” In Herbert Posser und Heinrich Amadeus Wolff (Hrsg.), BeckOK VwGO, 64. Ed. 1.10.2019, § 42 Rn. 111-113, 143-150; Rainer Wahl, “Verletztenklage,” In Friedrich Schoch und Jens-Peter Schneider (Hrsg.), VwGO, 43. EL August 2022, § 42 Abs. 2 Rn. 5-12.

พิจารณาออกคำสั่งทางปกครองซึ่งฝ่ายปกครองได้ปฏิเสธไม่ออกคำสั่งทางปกครองหรือละเลยเพิกเฉยไม่ออกคำสั่งทางปกครอง (3) คำฟ้องขอให้บังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรือคำฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการ (Allgemeine Leistungsklage) ซึ่งแม้ไม่ได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง แต่คำฟ้องประเภทดังกล่าวปรากฏในบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ เช่น มาตรา 43 วรรคสอง ประโยคที่หนึ่ง มาตรา 111 ประโยคที่หนึ่ง มาตรา 113 วรรคสี่ มาตรา 169 วรรคสอง และมาตรา 191 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลมีคำบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งไม่เกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น การกระทำทางกายภาพหรือปฏิบัติการทางปกครอง (Realakt) (4) คำฟ้องขอให้รับรองนิติสัมพันธ์และความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครอง หรือคำฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage) ตามมาตรา 43 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษายืนยันความมีอยู่หรือไม่มีอยู่ของนิติสัมพันธ์ หรือเพื่อพิสูจน์ความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครอง และ (5) คำร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง (Antrag auf Normenkontrolle) ตามมาตรา 47 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง เป็นคำร้องที่มีวัตถุประสงค์เพื่อโต้แย้งกฎหมายลำดับรองที่ขัดต่อกฎหมาย³ หลักการคุ้มครองสิทธิในทางอ้อมวิธีนี้ เป็นหลักทั่วไปในระบบกฎหมายเยอรมันที่จำกัดสิทธิในการฟ้องคดีไว้เฉพาะผู้มีสิทธิหรือประโยชน์เฉพาะตัว อย่างไรก็ตาม ในกรณีคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นคำฟ้องโต้แย้งคำสั่ง

ทางปกครอง คำฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง หรือคำฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในฐานะรัฐภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998 (พ.ศ. 2541) หรืออนุสัญญาอาร์ฮุส (The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision Making and Access to Justice in Environmental Matters 1998 – The Aarhus Convention) ซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีบัญญัติรับรองสิทธิในการฟ้องคดีของกลุ่มสาธารณะที่ได้รับผลกระทบหรือจะได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในกฎหมายภายในประเทศ ได้ยกเว้นหลักการดังกล่าวด้วยการตราบัญญัติว่าด้วยการใช้สิทธิทางศาลในคดีสิ่งแวดล้อม (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – UmwRG) เพื่อเปิดโอกาส

³ บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน, 2547, กรุงเทพฯ : โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น. 67-68, 116; Konrad Redeker et al., VwGO, 17. Aufl. : 2022, Stuttgart : W. Kohlhammer, § 42 Rn. 24, 32-33, § 43 Rn. 1; สรรีรัตน์ หมวดเมือง, “คดีปกครองเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น. 16, 72 ใน วิษณุพาส พิมพอักษร, “ระยะเวลาการฟ้องคดีสำหรับคำฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) และคำฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการ (Allgemeine Leistungsklage) ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 23 ฉบับที่ 1, 2566, น. 112 (118-119).



ให้กลุ่มสาธารณะหรือสมาคมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมสามารถฟ้องคดีทางปกครองได้ แม้จะไม่ได้รับผลกระทบ ต่อสิทธิของตนโดยตรงอันเป็นการยกเว้นหลักการคุ้มครองสิทธิในทางอ้อม

ทั้งนี้ ตามมาตรา 3 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 2 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการใช้สิทธิ ทางศาลในคดีสิ่งแวดล้อม นิติบุคคลเอกชนที่เป็นสมาคมหรือองค์กรไม่แสวงหากำไรซึ่งมีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม สามารถใช้สิทธิทางศาลในการคัดค้านการกระทำทางปกครองซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การออกใบอนุญาต การอนุมัติโครงการ หรือการละเลยไม่กระทำการ โดยมีเงื่อนไขสำคัญ ได้แก่

- (1) ข้อบังคับของสมาคมต้องมีเป้าหมายเป็นการสนับสนุนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ที่เหมาะสมและเป็นการถาวร
- (2) สมาคมต้องก่อตั้งมาแล้วเป็นระยะเวลาอย่างน้อยสามปี และภายในระยะเวลาสามปี ต้องมีการดำเนินการที่เป็นการสนับสนุนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- (3) ต้องมีการรับประกันสำหรับการทำงานที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่เหมาะสมอย่างเป็นทางการ โดยพิจารณาจากประเภทและขอบเขต ของการดำเนินการในอดีต แวดวงสมาชิก และผลการดำเนินงานของสมาคม
- (4) ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะตามมาตรา 52 แห่งประมวลรัษฎากร (Abgabenordnung – AO) และ
- (5) ต้องเป็นสมาคมที่เปิดกว้างให้บุคคลที่สนับสนุนเป้าหมายของสมาคม เข้าเป็นสมาชิกของสมาคม⁴

ในคดีนี้ หากพิจารณาโดยเทียบกับกฎหมายเยอรมันจะเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นนิติบุคคลเอกชนจดทะเบียนตามกฎหมายไทย มีวัตถุประสงค์หลักด้านการคุ้มครอง สิ่งแวดล้อมจากมลพิษทางอากาศทั่วประเทศ และดำเนินกิจกรรมตามวัตถุประสงค์มาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536⁵ ย่อมเป็นองค์กรที่มีลักษณะตามมาตรา 3 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการใช้สิทธิทางศาล ในคดีสิ่งแวดล้อม มีสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย กำหนด โดยมีการรายงานความคืบหน้าต่อสาธารณชนด้วย อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ (อันมิใช่การออกคำสั่งทางปกครอง) ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งอาจเทียบได้กับคำฟ้อง

⁴ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, รายงานการศึกษา เรื่อง การดำเนินคดีแบบกลุ่ม ในศาลปกครอง, 2561, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, น. 92; วิษณุพาส พิมพ์อักษร, ลักษณะเฉพาะบางประการ ในวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, เผยแพร่ในอินเทอร์เน็ตของสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง เดือนสิงหาคม 2563, น. 2-6.

⁵ เครือข่ายองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม (NGOs), รายละเอียดสมาชิก, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://datacenter.deqp.go.th/ngos/member/member-info/?id=26> เมื่อ 13 มีนาคม 2566.

ขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการตามระบบกฎหมายเยอรมันที่เป็นการกระทำทางกายภาพหรือปฏิบัติการทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมดังกล่าวได้ แม้ไม่ได้รับผลกระทบต่อสิทธิของตนโดยตรง อันเป็นการยกเว้นหลักการคุ้มครองสิทธิในทางอ้อม การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 มีสิทธิในการฟ้องคดีดังกล่าวโดยพิจารณาจาก “วัตถุประสงค์หลักขององค์กร” และความเสียหายจากการละเลยต่อหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั้น จึงมีความสอดคล้องกับแนวทางในระบบกฎหมายเยอรมัน แม้จะยังไม่มีระบบการขึ้นทะเบียนองค์กรผู้มีส่วนได้เสียสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นทางการในลักษณะเดียวกับรัฐธรรมนูญว่าด้วยการใช้สิทธิทางศาลในคดีสิ่งแวดล้อมก็ตาม

2.1.2 สิทธิในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของบุคคลธรรมดา

ประเด็นสิทธิในการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 4 ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 4 เป็นบุคคล จึงมีสิทธิและหน้าที่ในการมีส่วนร่วมด้วยรัฐและชุมชนในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 4 จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง และเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้คุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมด้วยรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ตามที่กฎหมายบัญญัติ และคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวด้วย ต่อมา มาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงคุ้มครองสิทธิดังกล่าวเช่นกัน แต่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสิทธิในการฟ้องคดีตามวรรคสาม เป็นสิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล อย่างไรก็ตาม สิทธิในการฟ้องคดีดังกล่าวไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน⁶ ดังนั้นจึงเป็นที่น่าสังเกตว่า การฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน บุคคลหรือชุมชนจะอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้ บุคคลมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากมลพิษ หรือร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำความผิดอันเป็นการละเมิด หรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติได้ตามมาตรา 6 วรรคหนึ่ง (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

⁶ กลุ่มงานประธานรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ ปี 2540 - 2550 และรัฐธรรมนูญ ปี 2560, 2560, กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, น. 16-17.



มาตรา 20a ของกฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz – GG) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้รับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของบุคคลโดยการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องคุ้มครองพื้นฐานการดำรงชีวิตตามธรรมชาติและสัตว์ทั้งหลายโดยตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อคนรุ่นหลังในกรอบของกฎหมายที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญผ่านการออกกฎหมายและผ่านการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการตามกฎหมายและความยุติธรรม⁷ การคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของบุคคลตามกฎหมายพื้นฐานของเยอรมันจึงรวมถึงคนรุ่นหลังด้วย อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้หมายความว่ารวมถึงสิทธิในการป้องกันแต่อย่างใด⁸ สิทธิในการป้องกันของบุคคลจึงเป็นไปตามมาตรา 42 วรรคสองแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครอง ที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ถูกระทบสิทธิจากการกระทำทางปกครองหรือไม่กระทำการทางปกครองอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม รัฐบัญญัติว่าด้วยการป้องกันมลพิษแห่งสหพันธ์ (Bundes-Immissionsschutzgesetzes – BImSchG) ซึ่งเป็นรัฐบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองมนุษย์ สัตว์และพืช ดิน น้ำ ชั้นบรรยากาศ รวมถึงวัฒนธรรมและประโยชน์อื่น จากผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เป็นอันตราย และป้องกันการเกิดขึ้นของผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เป็นอันตราย ซึ่งรวมถึงผลกระทบจากมลพิษทางอากาศ⁹ รัฐบัญญัติดังกล่าวจึงคุ้มครองประชาชนในบริเวณใกล้เคียงแหล่งกำเนิดมลพิษและประชาชนทั่วไปที่ได้รับผลกระทบที่เป็นอันตรายด้วย¹⁰ ดังนั้นหากพิจารณาตามหลักกฎหมายพื้นฐานในระบบกฎหมายเยอรมัน ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 4 ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลย่อมต้องพิสูจน์ได้ว่า ตนถูกระทบสิทธิจากการกระทำทางปกครองหรือไม่กระทำการทางปกครองอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยได้รับผลกระทบจากมลพิษทางอากาศเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ละเลยปล่อยให้รถยนต์โดยสารและรถร่วมบริการในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในสังกัดของตนปล่อยควันดำเกินกว่าค่ามาตรฐานและเป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ละเลยต่อหน้าที่ในการควบคุมมลพิษ จึงมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมภายใต้เงื่อนไขเดียวกันกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครองของบุคคลธรรมดา

2.2 ความหมายของแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทยานพาหนะ

ประเด็นความหมายของแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทยานพาหนะเป็นประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นประเด็นที่ทำให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ให้การว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่มีอำนาจ

⁷ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, กฎหมายพื้นฐานสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, 2555, กรุงเทพฯ : พี. เพรส, น. 32.

⁸ Johannes Rux, “Art. 20a [Umweltschutz; Tierschutz],” In Volker Epping und Christian Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 54. Ed. 15.2.2023, Art. 20a Rn. 1-51.

⁹ Hans D. Jarass, BImSchG, 14. Aufl. 2022, § 1 Rn. 1-2.

¹⁰ Rainer Wahl, “Immissionsschutzrecht,” In Friedrich Schoch und Jens-Peter Schneider (Hrsg.), VwGO, 43. EL August 2022, § 42 Abs. 2 Rn. 167-176.

ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา 65 มาตรา 66 และมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และรถยนต์ซึ่งไม่ได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยว่า ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 “แหล่งกำเนิดมลพิษ” หมายความว่า ชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ สถานที่ประกอบกิจการใด ๆ หรือสิ่งอื่นใด ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ และ “ยานพาหนะ” หมายความว่า รถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ เรือตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทยและอากาศยานตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ประกอบกับมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 ที่บัญญัติว่า “รถยนต์” หมายความว่า รถยนต์สาธารณะ รถยนต์บริการ และรถยนต์ส่วนบุคคล และ “รถยนต์สาธารณะ” หมายความว่า (1) รถยนต์รับจ้างระหว่างจังหวัด ซึ่งได้แก่รถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคนที่ใช้รับจ้างระหว่างจังหวัด โดยรับส่งคนโดยสารได้เฉพาะที่นายทะเบียนกำหนด (2) รถยนต์รับจ้าง ซึ่งได้แก่รถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน หรือรถยนต์สาธารณะอื่นนอกจากรถยนต์โดยสารประจำทาง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดำเนินการกับรถประจำทางที่เป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงไม่มีกรณีที่จะต้องวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในส่วนดังกล่าวหรือไม่ ทั้งนี้ ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องกับศาลปกครองชั้นต้นในการตีความคำว่า “แหล่งกำเนิดมลพิษ” ในส่วนที่เป็น “ยานพาหนะ” ซึ่ง “รถยนต์” ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์หรือตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 ไม่ได้หมายความรวมถึงรถยนต์โดยสารประจำทาง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงไม่มีอำนาจหน้าที่เข้าไปดำเนินการตามมาตรา 64 ถึงมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางอากาศอันเกิดจากรถยนต์โดยสารประจำทางและรถร่วมบริการของเอกชนในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แต่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คำนวณจากท่อไอเสียของรถยนต์โดยสารและรถร่วมบริการของเอกชนในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นของเสียที่เป็นมลพิษอย่างหนึ่ง รถยนต์โดยสารและรถร่วมบริการของเอกชนในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษและเป็น “แหล่งกำเนิดมลพิษ” อย่างหนึ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ดังที่ได้นำเสนอไปแล้วว่า สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันมลพิษแห่งสหพันธ์ เป็นรัฐธรรมนูญที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ต่าง ๆ จากผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เป็นอันตราย และป้องกันการเกิดขึ้นของผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เป็นอันตราย ซึ่งรวมถึงผลกระทบจากมลพิษทางอากาศ มาตรา 3 วรรคสาม แห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันมลพิษแห่งสหพันธ์ บัญญัติว่า “การปล่อยมลพิษตามความหมายของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ หมายถึง มลพิษทางอากาศ เสียง ความสั่นสะเทือน แสง ความร้อน การแผ่รังสี และปรากฏการณ์ที่คล้ายคลึงกัน ที่ปล่อยออกมาจากแหล่งกำเนิด” ซึ่งมาตรา 3 วรรคห้า



แห่งรัฐบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า “แหล่งกำเนิดตามความหมายของรัฐบัญญัติฉบับนี้ หมายถึง (1) สถานที่ประกอบธุรกิจและสิ่งอำนวยความสะดวกซึ่งติดตั้งเป็นการถาวรอื่น ๆ เช่น โรงงาน และสิ่งปลูกสร้างถาวรต่าง ๆ¹¹ (2) เครื่องจักร อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกทางเทคนิคซึ่งเคลื่อนที่ได้อื่น ๆ รวมถึงยานพาหนะเท่าที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 38 และ (3) อสังหาริมทรัพย์ อันเป็นสถานที่เก็บหรือรับฝากวัตถุหรือปฏิบัติงานที่อาจก่อให้เกิดมลพิษ ยกเว้นเส้นทางขนส่งสาธารณะ” มาตรา 3 วรรคห้า (2) แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการป้องกันมลพิษแห่งสหพันธ์ จึงใช้บังคับกับแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งเคลื่อนที่ได้ทั้งหมด รวมถึงยานพาหนะในส่วนที่อยู่นอกเหนือบังคับของมาตรา 38 ด้วย กล่าวคือ การทำหน้าที่อื่นของยานพาหนะนอกเหนือจากเพื่อการจราจร เช่น การใช้เรือเป็นร้านอาหาร การใช้รถขายอาหารที่มีการประกอบอาหารบนรถ เพราะยานพาหนะตามมาตรา 38 ไม่ได้หมายถึง ยานพาหนะที่เป็นวัตถุทางกายภาพ แต่หมายถึง ยานพาหนะซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษจากการจราจร¹² มาตรา 38 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการป้องกันมลพิษแห่งสหพันธ์ บัญญัติว่า “รถยนต์และสิ่งพ่วง รถราง อากาศยานและยานพาหนะทางน้ำ รวมถึงทุ่นลอยน้ำ และสิ่งอำนวยความสะดวกลอยน้ำ ต้องได้รับการออกแบบให้เมื่อใช้สัญจรตามวัตถุประสงค์แล้วมีการปล่อยมลพิษไม่เกินค่าจำกัดที่ต้องปฏิบัติเพื่อป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เป็นอันตราย และต้องใช้ในลักษณะที่สามารถป้องกันการปล่อยมลพิษที่หลีกเลี่ยงได้และควบคุมการปล่อยมลพิษที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ให้เหลือน้อยที่สุด” บทบัญญัติมาตรา 38 แห่งรัฐบัญญัติดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมมลพิษจากการจราจรเป็นกรณีพิเศษเนื่องจากมลพิษจากการจราจร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นมลพิษทางอากาศและมลพิษทางเสียง เป็นมลพิษที่เกิดขึ้นเป็นประจำ มาตรา 38 ถึงมาตรา 43 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการป้องกันมลพิษแห่งสหพันธ์ จึงกำหนดมาตรการเฝ้าระวังและควบคุมมลพิษสำหรับยานพาหนะทุกประเภทในเขตแดนของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี รวมถึงน่านน้ำชายฝั่ง และเขตเศรษฐกิจจำเพาะของเยอรมันด้วย¹³

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยการควบคุมมลพิษของไทยและของเยอรมัน จึงพบว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการควบคุมมลพิษของไทยมีนิยามความหมายของคำว่า “ยานพาหนะ” ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ กฎหมายว่าด้วยเรือไทย และกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยยานพาหนะที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการถือกรรมสิทธิ์และการครอบครอง การจดทะเบียน และการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม¹⁴ ความหมายของ “ยานพาหนะ” ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงไม่อาจครอบคลุมยานพาหนะที่ปล่อยมลพิษได้ทั้งหมด ในทางกลับกัน รัฐบัญญัติว่าด้วยการป้องกันมลพิษ

¹¹ Hans D. Jarass, BlmSchG, 14. Aufl. 2022, § 3 Rn. 72-76.

¹² Hans D. Jarass, BlmSchG, 14. Aufl. 2022, § 3 Rn. 77-78.

¹³ Hans D. Jarass, BlmSchG, 14. Aufl. 2022, § 38 Rn. 1-15.

¹⁴ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติรถยนต์ ฉบับที่ 2 ถึงฉบับที่ 10 ฉบับที่ 12 ฉบับที่ 13 และฉบับที่ 15 ถึงฉบับที่ 17; หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติเรือไทย ฉบับที่ 2 ถึงฉบับที่ 6; หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการเดินอากาศ ฉบับที่ 3 ถึงฉบับที่ 11

แห่งสหพันธ์ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการควบคุมมลพิษของเยอรมัน มีบทบัญญัติว่าด้วยการควบคุมมลพิษจากการจราจรเป็นการเฉพาะ และบทบัญญัติทั่วไปสำหรับการใช้ยานพาหนะเพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกจากการจราจร การควบคุมมลพิษจากยานพาหนะตามกฎหมายเยอรมันจึงมีความเคร่งครัดและมีประสิทธิภาพมากกว่า อย่างไรก็ตาม การที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า รถยนต์โดยสารและรถร่วมบริการของเอกชนในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษจึงเป็น “แหล่งกำเนิดมลพิษ” อย่างหนึ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็ได้อุดช่องโหว่ของกฎหมายและทำให้การควบคุมมลพิษอันเกิดจากยานพาหนะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยไม่ให้รถยนต์โดยสารประจำทางในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก่อให้เกิดมลพิษจากไอเสียเกินมาตรฐานอีก และให้รายงานผลการตรวจวัดไอเสียของรถยนต์โดยสารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และรถร่วมบริการเอกชนต่อศาลทุก 3 เดือน เป็นเวลา 1 ปี นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ซึ่งศาลปกครองสูงสุดให้ค่าบังคับในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กำหนดแผนปฏิบัติการในการกำกับดูแล ติดตาม ควบคุมเพื่อมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปลอ่ยรถยนต์โดยสารและรถร่วมบริการของเอกชนออกวิ่งโดยปลอ่ยคว้นดำเนินมาตรฐาน และรายงานผลการปฏิบัติการตามแผนดังกล่าวต่อศาลทุก 3 เดือน เป็นเวลา 1 ปี นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาดำเนินการตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อประกาศกำหนดให้รถยนต์โดยสารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และรถร่วมบริการของเอกชนต้องถูกควบคุมการปลอ่ยอากาศเสียตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น เป็นการกำหนดค่าบังคับเกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่ เนื่องจากเป็นกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรซึ่งศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติ “ตามหน้าที่” ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนดเท่านั้น ผู้เขียนมีความเห็นในประเด็นดังกล่าวว่า ตามที่ปรากฏในคำฟ้องและคำพิพากษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีหน้าที่ตามมาตรา 64 ถึงมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดกลไกการควบคุมมลพิษจากยานพาหนะ โดยกำหนดให้ยานพาหนะที่จะนำมาใช้ต้องไม่ก่อให้เกิดมลพิษเกินกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะที่ก่อให้เกิดมลพิษเกินมาตรฐานโดยเด็ดขาดหรือจนกว่าจะมีการแก้ไขปรับปรุงให้เป็นไปตามมาตรฐาน รวมถึงอำนาจสั่งให้ยานพาหนะนั้นหยุดเพื่อตรวจสอบด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวในรายละเอียดพบว่า ยังมีปัญหาในเชิงประสิทธิภาพ 2 ประการสำคัญ คือ

(1) บทบัญญัติดังกล่าวมุ่งเน้นการควบคุมมลพิษ “ภายหลัง” จากที่พบการปลอ่ยมลพิษเกินมาตรฐานแล้วเท่านั้น อีกทั้งเป็นการดำเนินการแบบเฉพาะหน้า โดยอาศัยการตรวจพบในแต่ละกรณี

เป็นครั้ง ๆ ไป โดยไม่มีระบบตรวจสอบหรือติดตามผลในระยะยาว ทำให้ขาดกลไกการควบคุมเชิงระบบ หรือการประเมินผลอย่างต่อเนื่อง ทั้งที่ในทางหลักการ การควบคุมมลพิษที่มีประสิทธิภาพควรมีการตรวจวัด และติดตามอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งคำบังคับของศาลปกครองในคดีนี้ที่กำหนดให้มีการรายงานผลการตรวจวัด ทุก 3 เดือน เป็นระยะเวลา 1 ปี อาจถือได้ว่าเป็นมาตรการที่มุ่งให้เกิดกลไกการตรวจสอบในเชิงระบบมากยิ่งขึ้น

(2) บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจว่าจะออกคำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะหรือไม่ ห้ามโดยเด็ดขาดหรือว่าห้ามจนกว่าจะมีการแก้ไขปรับปรุง และจะออกคำสั่งหยุดยานพาหนะเพื่อตรวจสอบหรือไม่ โดยไม่ได้กำหนดให้เป็น “หน้าที่” ที่ต้องออกคำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะเมื่อพบการก่อให้เกิดมลพิษเกินมาตรฐาน หรือต้องออกคำสั่งตรวจสอบและควบคุมการปล่อยมลพิษอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งทำให้การกำหนดคำบังคับตามคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต้องกำหนดแผนปฏิบัติการในการกำกับดูแล ติดตาม ควบคุมเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปล่อยรถยนต์โดยสารและรถร่วมบริการของเอกชนออกวิ่งโดยปล่อยควันดำเกินมาตรฐาน มีประเด็นว่า เป็นการก้าวล่วงการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองหรือไม่

การกำหนดคำบังคับดังกล่าวของศาลปกครองเป็นมาตรการเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการกำหนดมาตรการควบคุมมลพิษและกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน ประเด็นนี้จึงสมควรได้รับการศึกษา วิเคราะห์ และตีความในทางวิชาการอย่างละเอียดต่อไป

3. สรุป

ประเทศไทยไม่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยสิทธิในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของนิติบุคคลเอกชน แต่ความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หมายความว่ารวมถึง ความเดือดร้อนหรือเสียหายของนิติบุคคลเอกชนที่มีวัตถุประสงค์หลักเป็นการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุแห่งการฟ้องคดีด้วย ต่างจากกฎหมายเยอรมันที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการคุ้มครองในทางอ้อมวิสัย หรือการคุ้มครองสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการจำแนกประเภทคดีปกครอง และสำหรับคดีสิ่งแวดล้อมสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ตราบัญญัติว่าด้วยการใช้สิทธิทางศาลในคดีสิ่งแวดล้อมเพื่อรับรองสิทธิในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของนิติบุคคลเอกชนให้สามารถฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ แม้จะไม่ได้รับผลกระทบต่อสิทธิของตนโดยตรง เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาarhus ส่วนสิทธิในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของบุคคลธรรมดา นั้น กฎหมายไทยและกฎหมายเยอรมันรับรองในลักษณะที่คล้ายกัน คือ ต้องอยู่บนพื้นฐานของความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยอาจพิจารณาในทางพื้นที่ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับหรืออาจจะได้รับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เป็นอันตรายดังกล่าว

สำหรับนิยามแหล่งกำเนิดมลพิษในกฎหมายไทยยังมีข้อจำกัด เนื่องจากนิยามของยานพาหนะตามกฎหมายเฉพาะไม่ได้มุ่งควบคุมมลพิษโดยตรง แตกต่างจากกฎหมายเยอรมันที่นิยามยานพาหนะเพื่อควบคุมมลพิษโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสามารถตีความ “แหล่งกำเนิดมลพิษ” ให้ครอบคลุมแหล่งกำเนิดอื่นใดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการควบคุมมลพิษตามกฎหมายได้

อนึ่ง คำบังคับของศาลปกครองในคดีนี้ที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจัดทำแผนปฏิบัติการและรายงานผลการปฏิบัติการต่อศาลทุก 3 เดือน เป็นเวลา 1 ปี อาจมีลักษณะเกินกว่าขอบเขตตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพราะเป็นการกำหนดรายละเอียดของวิธีการปฏิบัติมากกว่าการกำหนดให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายโดยตรง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาบริบทของมาตรา 64 ถึงมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มุ่งควบคุมมลพิษจากยานพาหนะโดยให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจตรวจสอบและสั่งห้ามใช้ยานพาหนะที่ปล่อยมลพิษเกินมาตรฐานนั้น กลับพบว่า กลไกดังกล่าวมีลักษณะเป็นมาตรการเฉพาะหน้า ใช้เฉพาะเมื่อมีการตรวจพบการปล่อยมลพิษ แต่ไม่มีระบบติดตามหรือควบคุมในระยะยาว คำบังคับของศาลปกครองที่กำหนดให้มีการจัดทำแผน ติดตาม และรายงานผลเป็นระยะจึงเป็นมาตรการที่มุ่งเสริมประสิทธิภาพของการควบคุมมลพิษให้เป็นระบบมากขึ้น จึงเป็นประเด็นที่ควรได้รับการศึกษาค้นคว้าในทางวิชาการอย่างละเอียดต่อไป

คำสำคัญ : สิทธิในการฟ้องคดี, สิ่งแวดล้อม, แหล่งกำเนิดมลพิษ, ยานพาหนะ, กฎหมายเยอรมัน



บรรณานุกรม

- Friedrich Schoch und Jens Peter Schneider (Hrsg.), VwGO, 43. EL August 2022.
Hans D. Jarass, BImSchG, 14. Aufl. 2022.
Herbert Posser und Heinrich Amadeus Wolff (Hrsg.), BeckOK VwGO, 64. Ed. 1.10.2019.
- Konrad Redeker et al., VwGO, 17. Aufl. : 2022, Stuttgart : W. Kohlhammer.
Volker Epping und Christian Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 54. Ed. 15.2.2023.
- กลุ่มงานประธานรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ ปี 2540 - 2550 และรัฐธรรมนูญ ปี 2560, 2560, กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- เครือข่ายองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม (NGOs), รายละเอียดสมาชิก, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://datacenter.deqp.go.th/ngos/member/member-info/?id=26> เมื่อ 13 มีนาคม 2566.
- บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน, 2547, กรุงเทพฯ : โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิญญูพาส พิมพ์อักษร, “ระยะเวลาการฟ้องคดีสำหรับคำฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) และคำฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการ (Allgemeine Leistungsklage) ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 23 ฉบับที่ 1, 2566.
- วิญญูพาส พิมพ์อักษร, ลักษณะเฉพาะบางประการในวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, เผยแพร่ในอินเทอร์เน็ตของสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง เดือนสิงหาคม 2563.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, กฎหมายพื้นฐานสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, 2555, กรุงเทพฯ : พี. เพรส.
- สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, รายงานการศึกษา เรื่อง การดำเนินคดีแบบกลุ่มในศาลปกครอง, 2561, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.