

ผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

นัตรชนก จินดาวงศ์*

ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล**

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิวัฒนาการ แนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายเกี่ยวกับผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในเรื่องดังกล่าว ทั้งของต่างประเทศและของประเทศไทย ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์ปัญหาอันเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายและแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทยเกี่ยวกับผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองในเรื่องเกี่ยวกับผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะที่มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

จากการศึกษาพบว่า แม้มตรา 41 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะได้บัญญัติรับรองให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อได้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐก็ตาม แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นเพียงกรอบอย่างกว้าง ขณะที่ประโยชน์สาธารณะเป็นสิทธิของบุคคลทั่วไปที่รัฐจะต้องให้ความคุ้มครอง และปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะถือเป็นปัญหาความสงบเรียบร้อยประการหนึ่ง อันเป็นกรณีที่จะต้องมีการพิจารณาพิเคราะห์ที่ให้ความสำคัญเป็นพิเศษ การที่กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองได้กำหนดผู้เสียหายไว้อย่างกว้าง โดยมีได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับบุคคลและชุมชนซึ่งเป็นผู้เสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะให้ชัดเจนว่า ควรเป็นบุคคลหรือชุมชนลักษณะใด ที่จะถือได้ว่าเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ก่อให้เกิดปัญหาการแปลความของศาลเกี่ยวกับผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีในกรณีดังกล่าว ที่ในแต่ละคดีแตกต่างกันขึ้นอยู่กับอรรถวิสัยของผู้วินิจฉัยและองค์คณะในคดีนั้นๆ และพบว่า ศาลปกครองไทยได้แปลความหมายของผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะที่มีทั้งอย่างแคบและอย่างกว้างเกินสมควร ไม่สอดคล้องกับหลัก

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

** อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

กฎหมายของต่างประเทศ นอกจากนั้นแล้ว ยังมีกรณีปัญหาที่เกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” ที่กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองมิได้บัญญัติขบถนิยามไว้ ทั้งยังได้บัญญัติให้ “ประโยชน์สาธารณะ” เป็นส่วนหนึ่งของนิยามคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” อันมีผลให้คำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” มีความหมายกว้างกว่าคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” ก่อให้เกิดความสับสนทั้งต่อศาลและผู้ใช้กฎหมายดังกล่าว ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาการฟ้องคดีดังกล่าวด้วย

ผู้วิจัยได้เสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยสรุปคือ ควรที่ผู้บัญญัติกฎหมายและผู้ใช้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยจะได้นำหลักความเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ทั้งของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งเป็นหลักการที่ค่อนข้างชัดเจนและเหมาะสม มาปรับใช้กับประเทศไทย โดยควรปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ในส่วนของนิยามคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” ให้มีความชัดเจนว่ามีความแตกต่างจากนิยามคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” อย่างไร เพื่อให้สอดคล้องสัมพันธ์โดยตลอด กล่าวคือ ทั้งในส่วนของผู้เสียหาย ในส่วนของประโยชน์สาธารณะ และในส่วนของระยะเวลาการฟ้องคดี อันจะมีผลให้ทั้งศาล ผู้บังคับใช้กฎหมาย และผู้ซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวโดยทั่วไปสามารถเข้าใจและปฏิบัติได้อย่างถูกต้องเหมาะสมต่อไป

1. บทนำ

โดยที่วิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นได้ให้ความสำคัญกับหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะนับแต่ชั้นยื่นคำฟ้องไปจนถึงชั้นการพิจารณาทำคำพิพากษา รวมตลอดไปถึงชั้นของการบังคับคดีตามคำพิพากษา โดยในส่วนของ มาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ อย่างไรก็ตาม มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติเกี่ยวกับผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีไว้เป็นกรณีทั่วไปอย่างกว้าง โดยมีได้บัญญัติเกี่ยวกับผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะไว้ให้มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากกรณีทั่วไปแต่ประการใด ประกอบกับการที่มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้ นิยามศัพท์คำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ให้หมายความว่า “ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะ...” จึงอาจทำให้เกิดความสับสน เนื่องจากอาจฟังได้ว่า “ประโยชน์สาธารณะ” เป็นส่วนหนึ่งของ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ซึ่งมีผลต่อการใช้ดุลพินิจของศาลในการพิจารณาว่าคดีลักษณะใดที่จะถือได้ว่าเป็นคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 41 (3) ได้บัญญัติรับรองให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อได้รับผิด

เนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ มาตรา 42 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือ หมู่คณะอื่น และในส่วนของ การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะนั้น มาตรา 43 วรรคหนึ่ง (2) ได้บัญญัติรับรองให้ บุคคลและชุมชนมีสิทธิจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความ หลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แต่เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยวิธี พิจารณาคดีปกครองแล้วพบว่า กฎหมายดังกล่าวมิได้กล่าวถึงเรื่องผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการ คุ้มครองประโยชน์สาธารณะไว้เป็นการเฉพาะเพื่อรองรับรัฐธรรมนูญ แม้บทบัญญัติมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่ง พระราชบัญญัติดังกล่าว จะได้บัญญัติให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ อันมีลักษณะเป็นความหมายอย่างกว้างแล้วก็ตาม แต่การที่มีได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้ทั้งศาลปกครอง และผู้ใช้กฎหมายทั่วไปมีความเข้าใจและแปลความผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครอง ประโยชน์สาธารณะแตกต่างกัน

2. ข้อความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับอำนาจศาล เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง และประโยชน์สาธารณะ

2.1 ข้อความคิดเกี่ยวกับอำนาจศาลและเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง

(1) หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม (The Rule of Law) เป็นแนวคิดที่มีรากฐานมาจาก ระบบกฎหมายจารีตประเพณีแบบอังกฤษ ถือว่าความเป็นสูงสุดของกฎหมายหรือการปกครองโดยกฎหมาย ส่วนหลักนิติรัฐ (Legal state) คือ รัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย ไม่ใช่โดยมนุษย์ เป็นการจำกัดอำนาจของรัฐ โดย การให้อำนาจนั้นอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายที่รัฐกำหนด¹

(2) กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยที่คดีปกครองมีลักษณะพิเศษเฉพาะ ซึ่งแตกต่างจากคดีแพ่ง ที่เป็นคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน โดยที่ทั้งสองฝ่ายมีสถานะเท่าเทียมกัน แต่คดีปกครองส่วนใหญ่เป็นคดี พิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ จึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกัน การกระทำของรัฐต้องอยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายให้อำนาจเสมอ ตามหลักปรัชญาที่ว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายให้

¹ วรเจตน์ ภาศิริตัน, “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2559, จาก <http://public-law.net/publaw/view>.

อำนาจไว้ รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะทำได้” ขณะที่ปรัชญากฎหมายเอกชนถือว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายห้าม ย่อมทำได้”²

(3) สิทธิฟ้องคดีปกครอง สิทธิหรืออำนาจฟ้องคดีปกครองเป็นหลักกฎหมายที่พัฒนามาจากแนวความคิดตามหลักนิติรัฐ ที่ยอมรับการที่ประชาชนมีอำนาจฟ้องฝ่ายปกครองต่อศาล เป็นหลักการฟ้องคดีปกครองอย่างกว้าง³

(4) เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง ผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต้องเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือการยุติข้อโต้แย้งนั้น จะต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในฝ่ายปกครองในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ผู้เสียหายจะมีสิทธินำข้อพิพาทมาฟ้องคดีต่อศาลได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายนั้น ๆ บัญญัติไว้ให้ครบทุกขั้นตอนเสียก่อน และจะต้องนำคดีมาฟ้องภายในระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนั้นแล้ว คำฟ้องต้องทำตามแบบ ในบางกรณีอาจต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามที่กฎหมายกำหนด⁴

(5) ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีสามารถยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ถือเป็นข้อยกเว้นเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีที่สำคัญ

² ปรีตรดา สดสง่า, “การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง” (วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2550), น. 30.

³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส”, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 7, ตอน 3, น. 716 (ธันวาคม 2531).

⁴ ประสาท พงษ์สุวรรณ, “วิธีพิจารณาคดีปกครอง การฟ้องคดี การพิจารณาคดี และการบังคับคดี”, เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตร ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง รุ่นที่ 10, จัดโดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง), 2543 : น. 34.

2.2 ข้อความคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ

(1) ความหมายและลักษณะทั่วไป ขุนประเสริฐศุกุมตราอธิบายว่า “ประโยชน์มหาชน” คือ ประโยชน์ส่วนรวมของคนทุกคนไม่ใช่เป็นประโยชน์ของคนใด ๆ โดยเฉพาะเจาะจง คนบางคนต้องเสียประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์มหาชนซึ่งเท่ากับเสียทางหนึ่งแต่ได้ประโยชน์อีกทางหนึ่ง⁵

(2) ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจมหาชนในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยที่รัฐเป็นผู้มีหน้าที่ในการดูแล รักษา และคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายในทางมหาชน ในทางหลักการมีทฤษฎีที่สำคัญ 4 ประการ คือ ทฤษฎีผลประโยชน์ ทฤษฎีคุ้มครอง ทฤษฎีความสัมพันธ์ และทฤษฎีอำนาจเหนือ⁶

(3) แนวความคิดเกี่ยวกับ “ประโยชน์สาธารณะ” กับ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ประโยชน์สาธารณะเป็นวัตถุประสงค์หรือสิ่งที่กฎหมายมหาชนมุ่งจะคุ้มครองป้องกัน เนื่องจากเป็นประโยชน์ร่วมกันของทุกคน โดยเฉพาะประโยชน์พื้นฐานอันจำเป็นของสังคม โดยมีผลประโยชน์ที่ปัจเจกบุคคลแต่ละคนได้รับเป็นผลพลอยได้⁷ ขณะที่ประโยชน์แก่ส่วนรวมเป็นความต้องการอันร่วมกันของราษฎรหรือมหาชน

2.3 ข้อความคิดเกี่ยวกับผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

บุคคลที่จะมีสิทธิในการฟ้องคดีได้จะต้องมีความสัมพันธ์กับเหตุที่นำมาฟ้องคดี เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล หากปราศจากซึ่งความสัมพันธ์ในลักษณะใดลักษณะหนึ่งแล้วจะกลายเป็นว่าบุคคลใดก็สามารถนำคดีมาฟ้องได้ อันจะเป็นการขัดกับหลักการทำหน้าที่ขององค์กรตุลาการที่มีหน้าที่ชี้ขาดเฉพาะกรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นเท่านั้น⁸ โดยสามารถแบ่งผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีออกได้เป็น ผู้เสียหายในความหมายอย่างกว้าง และผู้เสียหายในความหมายอย่างแคบ และเมื่อแยกประเภทคดีตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อาจพบว่า การฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) จะถือหลักตามความหมายอย่างกว้าง ที่เพียงแต่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือสิทธิถูก

⁵ ขุนประเสริฐศุกุมตรา, คำสอนชั้นปริญญาตรี:กฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2480), หน้า 78.

⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, “อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย”. (วิทยานพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534) น.12.อ้างแล้ว เจริญอรุณที่ 5, น. 37-39.

⁷ สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2536), น. 57.

⁸ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, “ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท”, ในหนังสือรวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3 : กฎหมายปกครอง ภาควิธีบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ, จัดพิมพ์โดยสำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2548), น. 30.

กระทบกระเทือนก็เป็นผู้มีส่วนได้เสียแล้ว ส่วนการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (4) จะถือหลักตามความหมายอย่างแคบ ที่จะต้องแสดงให้เห็นว่า ได้ถูกระงับหรือมีการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดี⁹

3. ผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในต่างประเทศและในประเทศ

3.1 ผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง (L'intérêt à agir)¹⁰ อาจแบ่งออกได้เป็น ผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองทั่วไป ในการฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ต้องเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองได้ออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองแล้ว หากยังไม่มีการร้องขอต่อฝ่ายปกครอง ศาลไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ ตามประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง มาตรา R. 421-1 วรรคหนึ่ง และมาตรา R. 421-2 วรรคหนึ่ง ส่วนการฟ้องคดีเพื่อเรียกให้มีการชดเชยค่าเสียหายเกี่ยวกับการกระทำละเมิดก็ทำนองเดียวกัน ซึ่งต่างจากคดีแพ่งที่ผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้โดยตรง¹¹ สำหรับการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะ (Les litiges portant sur les travaux publics) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองกรณีฝ่ายปกครองเป็นผู้ฟ้องเอกชน (Le recours contre un particulier) และคดีที่ศาลยุติธรรมร้องขอให้ศาลปกครองตีความ (Le recours en interprétation) ผู้เสียหายมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลได้โดยไม่ต้องให้มีการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎก่อน และในคดีปกครองทั่วไปจะมีระยะเวลา 2 เดือน แต่กฎหมายสามารถกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองให้สั้นหรือยาวกว่ากำหนดระยะเวลา 2 เดือนก็ได้ เช่น กำหนดให้มีเวลา 48 ชั่วโมง กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งเนรเทศ ส่วนการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะ (Les travaux publics) จะไม่มีกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดี (art R 421-1 du CJR)

3.2 ผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สำหรับผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองทั่วไปได้มีการบัญญัติสิทธิการฟ้องคดีปกครองไว้อย่างกว้าง

⁹ ประสาท พงษ์สุวรรณ, "กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย" ในหนังสือรวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2 กฎหมายปกครอง ภาควิชานิติบัญญัติ, จัดพิมพ์โดยสำนักงานศาลปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2548), น. 268.

¹⁰ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ, รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ เสนอสำนักงานศาลปกครอง โดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กันยายน 2549, น. 108.

¹¹ ประสาท พงษ์สุวรรณ, "การตรวจคำฟ้องและฝึกปฏิบัติกรตรวจคำฟ้อง (เงื่อนไขการฟ้องคดี)", เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรโครงการฝึกอบรมตุลาการศาลปกครองชั้นต้นผู้เข้ารับตำแหน่งใหม่ รุ่นที่ 10, จัดโดยวิทยาลัยตุลาการและข้าราชการศาลปกครอง สำนักงานศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร, 2560 : น. 2.

ในมาตรา 40 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง ปี ค.ศ. 1960 ซึ่งแยกองค์ประกอบสำคัญได้ 3 ประการ คือ 1) จะต้องเป็นข้อพิพาทในปัญหาข้อกฎหมาย 2) จะต้องเป็นข้อพิพาทในปัญหาข้อกฎหมายมหาชน และ 3) จะต้องไม่ใช่ข้อพิพาทในปัญหาข้อกฎหมายรัฐธรรมนูญ สำหรับผลแห่งการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะทำให้ (1) มีการฟ้องคดีโดยบุคคลที่สามได้ (Drittklagen) เนื่องจากบางครั้งแม้กฎหมายมุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อปัจเจกชนด้วย อันมีผลให้บุคคลนั้นสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างโดยอ้างว่า ใบอนุญาตก่อสร้างฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร (2) การฟ้องคดีแบบกลุ่ม (Verbandsklage) เป็นการยื่นคำฟ้องโดยสมาคมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือฟ้องเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิกในสมาคม¹² (3) การฟ้องคดีปกครองของสมาคม (Verbandsklage) เป็นการยื่นฟ้องเพื่อประโยชน์ของสมาชิกในสมาคม (egoistische Verbandsklage) หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz หรือ UmwRG)¹³ สำหรับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง (Die Klagefrist) คดีทั่วไปจะต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งเดือน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งตามแต่กรณีไป ส่วนกรณีการฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ การร้องขอให้ศาลยื่นยันสัญญาเยอรมัน และการร้องขอให้ศาล มีคำสั่งว่าคำสั่งทางปกครองเป็นโมฆะจะไม่มีกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี¹⁴

3.3 ผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 41 (3) ได้บัญญัติรับรองให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้เกิดผลเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ มาตรา 42 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น มาตรา 43 วรรคหนึ่ง (2) ได้บัญญัติรับรองให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลาย

¹² เบญจสุตา เณลิมวิสุตม์กุล “การคุ้มครองสิทธิในกฎหมายสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะคดีปกครองเยอรมัน” ในหนังสือหลักกฎหมายและวิธีพิจารณาความคดีสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ, จัดพิมพ์โดยสำนักงานศาลปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท พี. เพรส. จำกัด, 2553), น. 93

¹³ นรินทร์ อธิสาร, “สิทธิฟ้องคดีปกครองของสมาคมสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายเยอรมัน” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 14, ฉบับที่ 3, (กรกฎาคม-กันยายน 2557), น. 120.

¹⁴ บรรณเจต สิงคะเนติ, “ระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายเยอรมัน” ในหนังสือรวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3 : กฎหมายปกครอง ภาควิธีบัญญัติและกฎหมายอื่นๆ, จัดพิมพ์โดยสำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2548), น. 182.

ทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ส่วนระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 25 ได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีปกครองต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

4. วิเคราะห์ปัญหาความเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะของศาลปกครองไทย

4.1. ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ มีทั้งปัญหาที่เกิดจากการที่กฎหมายมิได้บัญญัติหลักความเป็นผู้เสียหายไว้อย่างชัดเจนและปัญหาที่เกิดจากแนวคำวินิจฉัยที่ไม่สอดคล้องกันของศาลปกครองเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง แม้ว่ามาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้บัญญัติให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือเพียงแต่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของฝ่ายปกครองมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ถือเป็นผู้เสียหายตามความหมายอย่างกว้างก็ตาม แต่ในคดีคุ้มครองประโยชน์สาธารณะนั้น การไม่ระบุให้ชัดเจนก็อาจก่อปัญหาในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับบัญญัตินิยามคำว่า ประโยชน์สาธารณะ ร่วมด้วย คำวินิจฉัยของศาลปกครองหลาย ๆ คดีจึงมิได้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 8/2550 ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาล มีสิทธิได้รับบริการสาธารณะ การละเลยไม่ตรวจสอบการจัดทำบริการสาธารณะของนายกเทศมนตรีตามที่ร้องเรียน ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี โดยศาลมิได้พิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ ดังเช่นที่ได้วินิจฉัยไว้ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ร. 235/2549 ส่วนคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 247/2552 ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า กลุ่มศรিতวารวดี ซึ่งเป็นเพียงกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันศึกษาค้นคว้าประวัติศาสตร์และโบราณคดี จำนวน 7 คน เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี โดยอ้างสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ แต่คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 628/2546 ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นประชาชนที่อยู่ในเขตท้องที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีอนุญาตให้มีการขุดลอกหนองน้ำสาธารณะในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ทำให้ป่าไม่ถูกทำลายก็

ตาม แต่การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีมิได้กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี ทั้งที่การที่ไปไม่ถูกทำลายหมายถึงระบบนิเวศตามธรรมชาติถูกทำลายด้วยและรัฐธรรมนูญก็รับรองสิทธิในเรื่องนี้เช่นกัน

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับความหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ มีทั้งปัญหาที่เกิดจากการที่กฎหมายมิได้บัญญัติหลักความหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะไว้อย่างชัดเจนและปัญหาที่เกิดจากแนวคำวินิจฉัยที่ไม่สอดคล้องกันของศาลปกครองเกี่ยวกับความหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยที่มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มิได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” ไว้เป็นการเฉพาะเพื่อใช้เป็นกรอบในการวินิจฉัยคดีของศาลปกครองรวมทั้งไม่ปรากฏว่าได้มีการบัญญัติบทนิยามดังกล่าวไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ทำให้เมื่อมีผู้นำคดีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวมาฟ้องต่อศาล เป็นหน้าที่ของศาลปกครองที่จะต้องพิจารณาและแปลความคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” นอกจากนั้นแล้ว การที่มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัตินิยามคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” .ให้หมายความ “ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะ...” ทำให้ “ประโยชน์สาธารณะ” มีความหมายเดียวกันกับ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยที่คำวินิจฉัยของศาลปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในหลายๆ คดีมีความแตกต่างกันไป เช่น คำสั่งศาลปกครองที่ ร 344/2553 คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากผลของคำพิพากษาจะทำให้สามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ต่อไปได้ ทั้งผู้ฟ้องคดีทั้งสามนำคดีมาฟ้องโดยอ้างว่า การรังวัดออกน.ส.ล. รุกล้ำที่ดินของตน ที่มุ่งคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยแท้ ส่วนคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 338/2546 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องว่า มีการออกโฉนดที่ดินทับคลองสาธารณะที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามและชาวบ้านใกล้เคียงใช้ประโยชน์อยู่เป็นประจำ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คลองดังกล่าวเป็นคลองสาธารณประโยชน์ โดยมีได้วินิจฉัยให้เป็นที่ชัดเจนว่าเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือไม่ สำหรับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 438/2547 ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้สร้างรั้วกำแพงตามแนวเขตถนนสี่สิริและปิดถนนสาธารณะดังกล่าวตรงบริเวณสามแยกไปสู่ทางหลวงหมายเลข 304 ทั้งปิดกั้นทางเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม เป็นคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ทั้งที่การกระทำดังกล่าวกระทบต่อบุคคลทั่วไปที่สัญจรผ่านถนนที่ควรเป็นคดีคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

4.3 ปัญหาความเกี่ยวพันกันระหว่างความเป็นผู้เสียหายกับระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยที่มาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติให้การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ และสืบเนื่องจากการที่มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มิได้บัญญัตินิยามคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” ทั้งมาตรา 42 แห่ง

พระราชบัญญัติเดียวกัน มิได้บัญญัติเกี่ยวกับผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะไว้เป็นการเฉพาะ กรณีจึงเกิดปัญหาที่เกี่ยวข้องกันระหว่างกัน เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 144/2551 ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสี่ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีว่าจ้างบริษัท ก. วางท่อน้ำทิ้งในเขตทางหลวงชนบท ทำให้ถนนชำรุดเสียหาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ทางหลวงชนบทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสี่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี และว่าเป็นการนำคดีมาฟ้องภายในกำหนดระยะเวลา 90 วัน ตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งที่เมื่อทางหลวงชนบทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงควรเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะที่จะฟ้องเมื่อใด ส่วนคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร.210/2555 ที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีออกโฉนดที่ดินทับเขตทางสาธารณะที่ผู้ฟ้องคดีใช้เข้าออกสู่ถนนสาธารณะสายอื่น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ทั้งยังเห็นว่าเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเองเท่านั้น

5. ข้อเสนอแนะ

การพิจารณาว่าการฟ้องคดีในลักษณะใดจึงจะถือได้ว่าเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งที่เกี่ยวกับความเป็นผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีประการหนึ่ง และเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีอีกประการหนึ่ง และรวมทั้งอาจเกิดเป็นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงดำรงอยู่ของการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจหลักในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อการพัฒนาประเทศและสังคมโดยรวม

การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะที่เป็นปัญหาปรากฏอยู่ในคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่า ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของศาลปกครองไทย และสร้างความสับสนให้แก่ผู้ที่ต้องการนำข้อพิพาทเสนอต่อศาล รวมทั้งบุคลากรและตุลาการในศาลปกครอง ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีดังกล่าว ปัญหาส่วนหนึ่งในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะที่เกิดกับผู้ที่ต้องการนำข้อพิพาทเสนอต่อศาลมีอยู่ว่า ศาลจะยอมรับให้เป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีสิทธิฟ้องคดีหรือไม่ ซึ่งปัญหานี้เกิดขึ้นได้ทั้งจากบทบัญญัติของกฎหมาย อันได้แก่ มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่มีได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับผู้เสียหายที่เป็นบุคคลหรือชุมชนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับรองสิทธิไว้ว่า ควรจะมีลักษณะอย่างไร และปัญหาที่เกิดจากการแปลความของศาลที่มีการกำหนดความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในข้อพิพาททั้งใน

ความหมายอย่างกว้างและในความหมายอย่างแคบ จึงควรมีข้อกำหนดลักษณะเฉพาะของผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีดังกล่าวให้ชัดเจน รวมทั้งการกำหนดรายละเอียดของคุณสมบัติและลักษณะของคณะบุคคลหรือนิติบุคคล รวมถึงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งนิติบุคคลหรือคณะบุคคลนั้นให้ชัดเจนยิ่งขึ้นด้วย เช่น กรณีบุคคลธรรมดา หรือคณะบุคคลที่ไม่ใช่นิติบุคคลตามกฎหมายอย่างน้อยจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถตามกฎหมายและต้องมีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียโดยตรงเกี่ยวกับคดีที่นำมาฟ้อง มิใช่ว่าบุคคลใดก็ได้หรือเป็นบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นพลเมืองดีและเพียงพบเห็นเหตุการณ์ดังกล่าวแล้วจะมีสิทธิฟ้องคดีได้ หรือกรณีเป็นองค์กรของรัฐ จะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลและปกป้องประโยชน์สาธารณะโดยตรง และสำหรับนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชน ควรที่จะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ และจะต้องก่อตั้งมาแล้วเป็นระยะเวลาหนึ่ง และภายในระยะเวลานั้น จะต้องมีการดำเนินกิจการอย่างต่อเนื่อง เพื่อสนับสนุนการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะให้เป็นที่ประจักษ์ของสังคม

นอกจากกรณีปัญหาความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะดังกล่าวแล้วยังมีกรณีปัญหาอีกประการหนึ่งว่า ศาลปกครองได้ให้ความหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะที่แตกต่างกันในข้อพิพาทที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน ซึ่งปัญหานี้เกิดขึ้นได้ทั้งจากความไม่ชัดเจนและขัดแย้งกันของบทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” อยู่ในความหมายเดียวกันกับคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ในขณะที่มาตรา 52 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันบัญญัติว่า “การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้” ซึ่งได้แยกความหมายของคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” กับคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” ให้แตกต่างกัน เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหานี้ จึงควรมีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว โดยบัญญัตินิยามของความหมายของคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” กับคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ปัญหาประการสุดท้ายเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ คือ การให้ความหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยการวินิจฉัยของศาลปกครอง ซึ่งปัญหาส่วนนี้อาจเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายดังที่กล่าวแล้วข้างต้น แต่จากการศึกษาค้นคว้าแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าปัญหาอีกส่วนหนึ่งเกิดจากการแปลความว่าข้อพิพาทในคดีใดที่จะเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือไม่ ด้วย จึงควรที่จะได้มี

การพิจารณาในศาลร่วมกัน และโดยที่คดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมีลักษณะพิเศษ เฉพาะแตกต่างจากคดีปกครองทั่วไป จึงเห็นควรให้มีการกำหนดวิธีพิจารณาคดีปกครองประเภทนี้ไว้เป็นการ เพิ่มเติมจากคดีปกครองทั่วไป โดยนำคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครอง เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554 มาใช้กับการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์ สาธารณะโดยอนุโลม ซึ่งจะทำให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้โดยง่าย และได้รับการ พิจารณาคดีด้วยความรวดเร็วทั้งยังเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งย่อมเป็นผลดีต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของ ศาลปกครองต่อประชาชนและต่อสังคมโดยรวม

บรรณานุกรม

- นรินทร์ อธิสาร. “สิทธิฟ้องคดีปกครองของสมาคมสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายเยอรมัน”. ปีที่ 14 ฉบับที่ 3 วารสารวิชาการศาลปกครอง. (กรกฎาคม-กันยายน 2557) : 17.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. “อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์ วิทยุชน, 2548.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิทยุชน, 2546.
- เบญสุดา เฉลิมวิสุตม์กุล. “การคุ้มครองสิทธิในกฎหมายสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะคดีปกครองเยอรมัน”. ใน หนังสือหลักกฎหมายและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ. จัดพิมพ์โดยสำนักงานศาล ปกครอง. น. 97. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พี. เพรส. จำกัด, 2553.
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ และสุรีย์ เผ่าสุขถาวร. “หลักกฎหมายทั่วไปด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง”. วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 2, เล่ม 2, (พฤษภาคม-สิงหาคม 2545) : 122.
- ปริตรตา สดสง่า. “การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะ นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.
- สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิทยุชน, 2536).
- สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. ทันข่าวสาร สวว. เก็บสาระมารวมเล่ม เล่ม 3. กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอ พี กราฟิค ดีไซน์ และการพิมพ์ จำกัด, 2555.

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. หลักกฎหมายและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ. กรุงเทพฯ : พี.เพรส, 2553.

สุริย์ เผ่าสุขถาวร. “เหตุเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนในกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง”. ใน หนังสือรวมบทความทางวิชาการ เล่ม 4 : กฎหมายปกครองต่างประเทศ. จัดพิมพ์โดย สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง. น. 105. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2551.

อักษราทร จุฬารัตน. การใช้และตีความกฎหมาย. (กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิตรการพิมพ์, 2553).

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ. “วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ” รายงานการศึกษาวิจัยเสนอสำนักงานศาลปกครอง โดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กันยายน 2549) : 441.