

○ คำพิพากษา  
(อุทธรณ์)



คดีหมายเลขดำที่ อ. ๑๐๓๖/๒๕๕๖  
คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๐๖ /๒๕๖๖

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๑๓ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { นายวิรัตน์ มีทรัพย์ทอง ที่ ๑ ผู้ฟ้องคดี  
 นายอัชกุล นิละวัน ที่ ๒  
 นายปรีชา นิลวงศ์ ที่ ๓  
 นายปราโมทย์ กอบสันเทียะ ที่ ๔  
 นายบุญส่ง แก้วละมุล ที่ ๕  
 นายจำเนียร แก้วละมุล ที่ ๖  
 นายไพโรจน์ บำรุงจิต ที่ ๗

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ ๑  
 สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ๑๒๔๒/๒๕๕๓ หมายเลขแดงที่ ๘๘๘/๒๕๕๖

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดเป็นผู้อยู่อาศัยในบริเวณอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล อ่างเก็บน้ำดอกกราย และอ่างเก็บน้ำคลองใหญ่ จังหวัดระยอง เมื่อประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มอบหมายให้คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์



/ศึกษา...

ศึกษาพื้นที่บริเวณลุ่มน้ำทั้งสามแห่งเพื่อประกาศให้เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยได้ศึกษาแล้วเสร็จเมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๔๕ ปรากฏว่า พื้นที่ดังกล่าวมีแนวโน้มป่าต้นน้ำลำธารลดลงเนื่องจากการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติเพิ่มขึ้นและเริ่มส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำในอ่างเก็บน้ำเป็นบางส่วน ประกอบกับมีแนวโน้มการขยายตัวของกิจกรรมการพัฒนาประเภทต่าง ๆ หากไม่เตรียมการป้องกันแก้ไขจะเกิดปัญหาวิกฤติด้านคุณภาพน้ำและมลพิษในอ่างเก็บน้ำทั้งสามแห่งในอนาคต จึงควรประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวรวมทั้งพื้นที่บริเวณท้ายน้ำถึงฝายบ้านค่ายและบริเวณข้างเคียงเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่จนถึงปัจจุบันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังไม่ดำเนินการใด ๆ เพื่อจัดให้มีมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งเป็นการละเลยต่อหน้าที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐและประชาชนหากมีโครงการที่มีผลกระทบต่อชุมชนอย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงควรพิจารณาทบทวนความเป็นไปได้ ความเหมาะสม และประโยชน์ที่จะได้รับจากการประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม และจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรเป็นเหตุให้สภาพแวดล้อมบริเวณอ่างเก็บน้ำทั้งสามแห่งเปลี่ยนสภาพไปค่อนข้างมาก มีการบุกรุกบริเวณรอบอ่างเก็บน้ำ ปลูกสร้างร้านอาหาร รีสอร์ท มีการลักลอบปล่อยน้ำเสีย ทิ้งขยะลงอ่างเก็บน้ำ มีการขุดหลุมฝังกลบขยะของอำเภอลวกแดงและอำเภอใกล้เคียง ซึ่งอยู่ห่างจากอ่างเก็บน้ำดอกกรายประมาณ ๑ กิโลเมตร ทั้งยังมีการเกิดขึ้นของกลุ่มโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่บริเวณต้นน้ำ ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มโรงงานอุตสาหกรรมอันตรายและก่อกมลพิษสูง เช่น กลุ่มอุตสาหกรรมปิโตรเคมี กลุ่มอุตสาหกรรมเคมีและปุ๋ยเคมี กลุ่มสาธารณสุขปโภค กลุ่มอุตสาหกรรมเหล็ก และยังมี การจัดตั้งเขตธุรกิจอุตสาหกรรม เช่น โรงงานกำจัดกากของเสียอันตรายทางอุตสาหกรรม ตลอดจนบริษัทที่ให้บริการด้านต่าง ๆ เช่น การซ่อมบำรุงเครื่องจักรและยานยนต์ ซึ่งเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินขัดต่อร่างผังเมืองรวมอำเภอลวกแดง (ที่ถูกคือร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดระยอง) โดยเฉพาะในท้องที่ตำบลแม่น้ำคู้ ซึ่งตามร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดระยองได้กำหนดให้เป็นบริเวณพื้นที่สีเขียว (ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม) ที่มีข้อกำหนดห้ามก่อสร้างโรงงานทุกประเภท เว้นแต่โรงงานขนาดเล็กตามที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายกฎกระทรวง แต่ในปัจจุบันมีการใช้ประโยชน์ที่ดินในการก่อสร้างและประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม การขุดบ่อทราย ที่ขัดต่อร่างกฎกระทรวงดังกล่าว และกำลังมีการขออนุญาตก่อสร้างโรงงานถลุงเหล็กซึ่งเป็นโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในท้องที่ตำบลแม่น้ำคู้ที่อยู่ห่างจากอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหลเพียง ๕๐๐ เมตร หากปล่อยให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยขัดต่อร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดระยองต่อไป ย่อมทำให้ผังเมืองรวมที่จัดทำขึ้นโดยผ่านการรับฟังความเห็นของประชาชนแล้วเป็นอันไร้ผล



/ขัดต่อ...

ขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่มุ่งคุ้มครองป้องกันความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน ทั้งยังเป็นการขัดต่อความประสงค์ของชุมชนที่ตั้งอยู่ในตำบลแม่น้ำคู่อำเภอปลวกแดง จังหวัดระยอง ที่ต้องการอนุรักษ์จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งร้อยละ ๙๐ ของประชากร ประกอบอาชีพเกษตรกรรม การทำสวนยางพารา ทำไร่สับปะรด ทำไร่มันสำปะหลัง อันเป็นการละเมิดสิทธิชุมชนในการดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ด จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

๒. ให้ศาลกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาโดยในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวงบังคับใช้ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองติดตามตรวจสอบคุณภาพน้ำและการสะสมของตะกอนในอ่างเก็บน้ำที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง และนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ถึงสาเหตุแหล่งกำเนิดมลพิษและหาทางแก้ไข แต่ผู้ฟ้องคดีได้ขอถอนคำขอนี้ตามรายงานกระบวนการพิจารณา (ชั้นไต่สวน) เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๓ มีมติเห็นชอบกับแผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ระยะที่ ๒ และอนุมัติในหลักการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้งบประมาณกลางปี ๒๕๔๓ รายการเงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในวงเงิน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการกำหนดและประกาศพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมบริเวณลุ่มน้ำอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล อ่างเก็บน้ำดอกกราย และอ่างเก็บน้ำคลองใหญ่ และได้รายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบเมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้เริ่มดำเนินโครงการเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยได้ว่าจ้างคณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เป็นที่ปรึกษาเพื่อกำหนดแนวเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้วยการรังวัดและปักหมุดตำแหน่งควบคุมและสร้างโครงข่ายโดยใช้ระบบ DGPS Network ให้ข้อเสนอแนะมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และจัดทำร่างกฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวง เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างน้อย ๒ ครั้ง เพื่อนำข้อมูลมาประกอบการพิจารณาจัดทำรายงานผลการศึกษา ต่อมาคณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ได้จัดส่งรายงานโครงการกำหนดและประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมบริเวณลุ่มน้ำอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล ดอกกราย และคลองใหญ่ฉบับสมบูรณ์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๖ ซึ่งมีรายละเอียดของโครงการโดยสรุป ดังนี้



/(๑) พื้นที่...

(๑) พื้นที่ซึ่งจะกำหนดให้เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมประกอบด้วยพื้นที่รับน้ำทั้งหมดของพื้นที่ลุ่มน้ำที่ไหลลงสู่อ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล อ่างเก็บน้ำดอกกราย และอ่างเก็บน้ำคลองใหญ่

(๒) พื้นที่ให้น้ำกับลุ่มน้ำซึ่งไหลลงสู่อ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล อ่างเก็บน้ำดอกกราย และอ่างเก็บน้ำคลองใหญ่ จะเป็นพื้นที่ป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ และเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น ๑ A และชั้น ๑ B ตามมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้จากข้อมูลของกรมชลประทานเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๓ พบว่าอ่างเก็บน้ำดอกกรายมีพื้นที่รองรับน้ำประมาณ ๒๙๑ ตารางกิโลเมตร สามารถรับน้ำท่าเฉลี่ยในช่วงฤดูฝน ๑๒๖.๐๒ ล้านลูกบาศก์เมตร ช่วงฤดูแล้ง ๒๕.๐๖ ล้านลูกบาศก์เมตร อ่างเก็บน้ำหนองปลาไหลมีพื้นที่รองรับน้ำประมาณ ๔๐๘ ตารางกิโลเมตร สามารถรับน้ำท่าเฉลี่ยในช่วงฤดูฝน ๑๐๐.๗๖ ล้านลูกบาศก์เมตร ช่วงฤดูแล้ง ๒๐.๙๕ ล้านลูกบาศก์เมตร อ่างเก็บน้ำคลองใหญ่มีพื้นที่รองรับน้ำประมาณ ๒๑๘ ตารางกิโลเมตร สามารถรับน้ำท่าเฉลี่ยในช่วงฤดูฝน ๔๗.๔๑ ล้านลูกบาศก์เมตร ช่วงฤดูแล้ง ๔.๑๓ ล้านลูกบาศก์เมตร และอ่างเก็บน้ำคลองใหญ่ตอนล่าง (ท้ายอ่างทั้งสาม) มีพื้นที่รองรับน้ำประมาณ ๘๘๗ ตารางกิโลเมตร สามารถรับน้ำท่าเฉลี่ยในช่วงฤดูฝน ๒๐๖.๘ ล้านลูกบาศก์เมตร ช่วงฤดูแล้ง ๒๒.๔๒ ล้านลูกบาศก์เมตร โดยอ่างเก็บน้ำดอกกรายมีปริมาณกักเก็บน้ำสูงสุด ๗๑.๔๐ ล้านลูกบาศก์เมตร และอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหลมีปริมาณกักเก็บน้ำสูงสุด ๑๖๓.๗๕ ล้านลูกบาศก์เมตร มีวัตถุประสงค์สำหรับใช้เป็นสถานที่กักเก็บน้ำเพื่อประโยชน์ทางการเกษตร อุตสาหกรรม และเพื่อการอุปโภคบริโภค ส่วนอ่างเก็บน้ำคลองใหญ่มีปริมาณกักเก็บน้ำสูงสุด ๔๐.๑๐ ล้านลูกบาศก์เมตร มีวัตถุประสงค์สำหรับใช้เป็นกักเก็บน้ำเพื่อประโยชน์ทางการเกษตรและอุตสาหกรรม ซึ่งการใช้น้ำในพื้นที่ดังกล่าวจะมาจากแหล่งน้ำผิวดินและแหล่งน้ำเสริมจากแหล่งน้ำใต้ดินที่มาจากบ่อน้ำตื้นและบ่อน้ำบาดาล โดยใน พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ได้รายงานว่ามีการใช้จากแหล่งบ่อน้ำตื้นและบ่อน้ำบาดาลทั้งสิ้น ๑๐,๘๗๖ บ่อ จากข้อมูลการวิเคราะห์คุณภาพน้ำในอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหลและอ่างเก็บน้ำดอกกรายของสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ ๓ ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๓๘ - ๒๕๓๙ พบว่าอ่างเก็บน้ำทั้งสองแห่งมีค่าความสกปรกของน้ำในรูป BOD ค่าแอมโมเนีย (อ่างเก็บน้ำหนองปลาไหลไม่พบค่าแอมโมเนีย) ค่าไซยาไนด์ และค่าบีเอชซีชนิดแอลฟา (Alpha - BHC) สูงเกินเกณฑ์มาตรฐานแหล่งน้ำผิวดินประเภทที่ ๓ ตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๓๗) เรื่อง กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดินที่กำหนดค่าความสกปรกในรูป BOD ไว้ไม่เกิน ๒ มิลลิกรัมต่อลิตร ค่าแอมโมเนียไม่เกิน ๑ มิลลิกรัมต่อลิตร ค่าไซยาไนด์ไม่เกิน ๐.๐๐๕ มิลลิกรัมต่อลิตร และค่าบีเอชซีชนิดแอลฟา (Alpha - BHC) ไม่เกิน ๐.๐๒ ไมโครกรัมต่อลิตร (๓) การใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณพื้นที่ตาม (๑) มีทั้งในส่วนที่เป็นที่ตั้งของแหล่งชุมชนใช้เป็นที่อยู่อาศัย ๒๐๐,๑๘๖ ไร่ ทำนา ๒๕,๒๘๑ ไร่ ทำไร่และทำสวน ๖๐๖,๗๕๙ ไร่ ปศุสัตว์ ๔๑,๕๙๕ ไร่ การประมงและการทำนาเกลือ ๖,๗๐๙ ไร่



/ป่าไม้...

ป่าไม้ ๑๑๔,๕๒๐ ไร่ ที่ดินสาธารณะ ๔,๓๗๙ ไร่ พื้นที่ประกอบกิจการอุตสาหกรรม ๓๐,๘๔๐.๒๑ ไร่ และอื่น ๆ ๔๓,๓๘๒ ไร่ (๔) ได้แบ่งพื้นที่ตาม (๑) ออกเป็น ๔ ส่วน คือ เขตพื้นที่คุ้มครองภายใต้กฎหมายอื่นมีพื้นที่ประมาณ ๒๐๒ ตารางกิโลเมตร เขตควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีพื้นที่ประมาณ ๘๐ ตารางกิโลเมตร เขตผ่อนปรนเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่ประมาณ ๓๙๙ ตารางกิโลเมตร และเขตพัฒนามีพื้นที่ประมาณ ๕๗๘ ตารางกิโลเมตร ทั้งนี้ในเขตควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เขตผ่อนปรนเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนา และเขตพัฒนา จะมีการกำหนดมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหลายรูปแบบ ได้แก่ ห้ามประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม ห้ามก่อสร้างอาคารประเภทต่าง ๆ และห้ามกระทำหรือดำเนินกิจการต่าง ๆ ตามที่กำหนด รวมถึงข้อกำหนดอื่น ๆ ได้แก่ อนุญาตให้ทำกิจกรรมที่มีน้ำเสียหรือน้ำทิ้งหรืออาจก่อให้เกิดมลพิษในอ่างเก็บน้ำ แม่น้ำ ลำคลอง (๕) ได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น โดย (ก) ประชาชนในพื้นที่โครงการซึ่งส่วนใหญ่มีความเข้าใจวัตถุประสงค์ของโครงการ แต่ไม่เห็นด้วยกับโครงการเพราะไม่มั่นใจว่าจะทำได้หรือไม่ (ข) สสำรวจความเห็นของประชาชนเฉพาะในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อวิน จังหวัดชลบุรี ๑๖ ฉบับ ส่วนใหญ่เข้าใจวัตถุประสงค์ของโครงการ โดยร้อยละ ๖๗.๑ เห็นด้วยกับการประกาศให้เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม (ค) ประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี และกิ่งอำเภอนิคมน้ำจืด จังหวัดระยอง และจากประชาชน ๓ ครั้ง ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการประกาศเป็นเขตพื้นที่คุ้มครอง แต่ไม่มั่นใจในมาตรการตามที่กำหนดไว้บางส่วน โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นการลิดรอนสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชน พร้อมทั้งให้มีการเปรียบเทียบผลดีผลเสียของการกำหนดมาตรการในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ต่าง ๆ ที่ได้มีประกาศใช้บังคับไปแล้ว เช่น ในจังหวัดภูเก็ต กระบี่ เมืองพัทยา แล้วนำผลมาประชุมรับฟังความคิดเห็นอีกครั้งหนึ่ง (ง) ประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนหน่วยงานในระดับอำเภอและจากผู้ประกอบการทั้งในภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรม ๖ ครั้ง ส่วนใหญ่แสดงความวิตกกังวลถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นหากจะต้องปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ (จ) ประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนหน่วยงานในระดับจังหวัดและจากภาคเอกชนของจังหวัดชลบุรี ๑ ครั้ง ซึ่งเป็นการแสดงข้อวิตกกังวลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นส่วนใหญ่ (ฉ) ประชุมรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎกระทรวงจากราชการส่วนกลาง ๙ ครั้ง ซึ่งจะเป็นการให้ความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งปัญหาอุปสรรคที่อาจจะเกิดขึ้นหากมีการดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในร่างกฎกระทรวง (ช) ประชุมรับฟังความคิดเห็นในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งที่ ๒ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ประกอบการ และประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ ระหว่างวันที่ ๑ - ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ซึ่งที่ประชุมให้ความเห็นเกี่ยวกับการขาดความพร้อมของท้องถิ่นในการตรวจสอบและวิเคราะห์หาสารปนเปื้อน การขุดตักดินทรายเพื่อการค้าที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำ อุปสรรค



/ของเจ้าหน้าที่...

ของเจ้าหน้าที่และของคนในพื้นที่ในการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ การประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ทุกฝ่ายเกิดความเข้าใจ การขาดแคลนเนื้อสัตว์จึงไม่ควรจำกัดในเรื่องการสร้างโรงฆ่าสัตว์ ในเขตพื้นที่ ความสอดคล้องของกฎกระทรวงกับการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนด ในรายละเอียด การเพิ่มจำนวนของโครงการที่ต้องห้ามในเขตพัฒนาซึ่งเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม การควบคุมร้านอาหารไม่ให้ระบายน้ำเสีย ขยะมูลฝอย ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การจำกัด ทิศทางในการพัฒนาของท้องถิ่นจะต้องเป็นไปภายใต้กรอบที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง การกำหนดชื่อยกเว้นจะต้องมีความชัดเจน ความแตกต่างกันในการบังคับใช้กฎหมาย ทั้ง ๆ ที่ อยู่ในบริเวณพื้นที่คุ้มครองเหมือนกัน ความทั่วถึงของการติดตามตรวจสอบแหล่งกำเนิด ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคลองสายหลักที่ไหลลงสู่อ่างเก็บน้ำทั้งสามแห่ง และปัญหาผลกระทบ ที่จะเกิดขึ้นต่อทุกภาคส่วนเมื่อมีการประกาศใช้กฎกระทรวง (ข) ประชุมกลุ่มย่อยเพื่อรับฟัง ความคิดเห็นครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ซึ่งมีการให้ข้อคิดและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในประเด็นต่าง ๆ อย่างหลากหลาย

ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ ... (พ.ศ. ...) ออกตามความ ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ (บริเวณอำเภอ ปลวกแดง จังหวัดระยอง) ที่คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ยกร่างเสนอให้ คณะอนุกรรมการพิจารณาการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมพิจารณา พร้อมกับได้ส่งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและผู้ประกอบการในพื้นที่ ๕๘ หน่วยงาน โดยหน่วยงาน ดังกล่าวได้ส่งความเห็นและข้อสังเกตกลับมายังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รวม ๑๙ หน่วยงาน ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๖ มีมติให้ ฝ่ายเลขานุการรับข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการไปปรับปรุงแก้ไขและประชุมหารือรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ภายใต้ร่างกฎกระทรวง และหาข้อสรุปบางมาตรการ ที่ยังมีข้อขัดแย้งให้แล้วเสร็จ ซึ่งใน พ.ศ. ๒๕๔๖ และ พ.ศ. ๒๕๔๗ คณะอนุกรรมการมีการประชุม เพื่อพิจารณาร่างกฎกระทรวงเพียงปีละสองครั้ง โดยมีการประชุมครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๗ แต่ไม่สามารถหาข้อยุติเกี่ยวกับมาตรการที่จะนำมากำหนดไว้ในร่าง กฎกระทรวงได้ และขณะนี้ยังอยู่ระหว่างการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับความเห็นขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ผู้มีส่วนได้เสีย และภาคประชาสังคม อย่างไรก็ตาม แม้จะยังไม่มีการออก กฎกระทรวงกำหนดให้บริเวณโดยรอบของอ่างเก็บน้ำทั้งสามแห่งเป็นเขตพื้นที่คุ้มครอง สิ่งแวดล้อม ตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็ไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจาก (๑) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ขอให้กรมควบคุมมลพิษ ตรวจสอบคุณภาพน้ำผิวดินในอ่างเก็บน้ำทั้งสามแห่ง ระหว่างวันที่ ๑๔ - ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๔



/พบว่า...

พบว่า อ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล จากการตรวจสอบ ๖ สถานี คุณภาพน้ำส่วนใหญ่อยู่ในเกณฑ์พอใช้ ยกเว้นค่าความสกปรกในรูป BOD ที่มีค่า ๒.๑ - ๔.๑ มิลลิกรัม/ลิตร เกินเกณฑ์มาตรฐาน คุณภาพแหล่งน้ำผิวดินประเภทที่ ๓ ที่กำหนดค่ามาตรฐานไว้ไม่เกิน ๒ มิลลิกรัม/ลิตร ไปเพียงเล็กน้อย ส่วนค่าโครเมียมเฮกซะวาเลนต์ (Cr 6+) มีค่าเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน สำหรับค่าฟีนอล (Phenols) ส่วนใหญ่อยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน ยกเว้นสถานีที่ ๒ ที่มีค่าเท่ากับ ๐.๐๐๗ มิลลิกรัม/ลิตร และสถานีที่ ๖ มีค่าเท่ากับ ๐.๐๑๗ มิลลิกรัม/ลิตร เกินเกณฑ์มาตรฐาน คุณภาพแหล่งน้ำผิวดินประเภทที่ ๓ ที่กำหนดค่าไว้ไม่เกิน ๐.๐๐๕ มิลลิกรัม/ลิตร ส่วนอ่างเก็บน้ำคลองใหญ่ จากการตรวจสอบ ๔ สถานี ส่วนใหญ่อยู่ในเกณฑ์พอใช้ ยกเว้นปริมาณออกซิเจนละลายในสถานีที่ ๑ ที่มีค่าเท่ากับ ๓.๙ มิลลิกรัม/ลิตร และค่าความสกปรกในรูป BOD อยู่ระหว่าง ๒.๒ - ๓.๓ มิลลิกรัม/ลิตร เกินจากเกณฑ์มาตรฐาน คุณภาพแหล่งน้ำผิวดินประเภทที่ ๓ ที่กำหนดค่ามาตรฐานไว้ไม่เกิน ๒ มิลลิกรัม/ลิตร และปริมาณออกซิเจนละลายต้องไม่น้อยกว่า ๔ มิลลิกรัม/ลิตร ไปเพียงเล็กน้อย ส่วนค่าโครเมียมเฮกซะวาเลนต์ (Cr 6+) มีค่าตามเกณฑ์มาตรฐาน สำหรับค่าฟีนอล (Phenols) ส่วนใหญ่อยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน ยกเว้นสถานีที่ ๑ และที่ ๓ มีค่าเท่ากับ ๐.๐๑๓ และ ๐.๐๑๒ มิลลิกรัม/ลิตร ตามลำดับ สำหรับอ่างเก็บน้ำดอกกราย จากการตรวจสอบ ๕ สถานี ส่วนใหญ่อยู่ในเกณฑ์พอใช้ ยกเว้นค่าความสกปรกในรูป BOD ที่มีค่าอยู่ระหว่าง ๒.๒ - ๔.๔ มิลลิกรัม/ลิตร เกินเกณฑ์มาตรฐานเพียงเล็กน้อย ส่วนค่าโครเมียมเฮกซะวาเลนต์ (Cr 6+) มีค่าเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน สำหรับค่าฟีนอล (Phenols) ส่วนใหญ่อยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน ยกเว้นสถานีที่ ๒ และที่ ๔ มีค่าเท่ากับ ๐.๐๑๐ มิลลิกรัม/ลิตร อย่างไรก็ตามสารประกอบฟีนอล (Phenols) จะตกค้างอยู่ในน้ำได้นาน ๑ - ๙ วัน ขึ้นอยู่กับสภาพแหล่งน้ำว่าเป็นน้ำนิ่งหรือน้ำที่ไหลเวียนตลอดเวลา เมื่อได้รับความร้อนตามธรรมชาติในอุณหภูมิที่เหมาะสมก็จะสามารถเปลี่ยนสถานะไปเป็นก๊าซได้ภายในเวลาประมาณ ๑๙ ชั่วโมง จึงอาจตรวจพบค่าเกินเกณฑ์มาตรฐานได้เป็นช่วง ๆ ส่วนค่าพารามิเตอร์ที่เกินไป สาเหตุหลักมาจากชุมชนที่อยู่ในบริเวณต้นทางของคลองสาขาที่ไหลลงสู่อ่างเก็บน้ำทั้งสามแห่งที่ไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียและได้ปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำโดยตรง ส่วนการดูแลรักษาอ่างเก็บน้ำทั้งสามแห่งเป็นหน้าที่ของกรมชลประทานโดยตรง ซึ่งมีการเก็บตัวอย่างน้ำไปวิเคราะห์เมื่อมีเหตุผิดปกติเกิดขึ้น และยังมีการตรวจคุณภาพจากแหล่งน้ำเพื่อนำมาตรวจทานและเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการอ่างเก็บน้ำอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และยังได้รับข้อมูลจากหน่วยงานที่ได้รับอนุญาตให้สูบน้ำจากอ่างเก็บน้ำทั้งสามแห่งทุก ๆ เดือน ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสามารถขอข้อมูลดังกล่าวได้โดยตรง เพื่อตรวจสอบว่าคุณภาพน้ำผิวดินในอ่างเก็บน้ำทั้งสามแห่งมีคุณภาพที่เสื่อมโทรมหรือมีแนวโน้มจะอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ (๒) กรมควบคุมมลพิษได้ตรวจสอบคุณภาพน้ำในอ่างเก็บน้ำทั้งสามแห่งและคลองสาขาเป็นระยะ ๆ โดยระหว่างวันที่ ๖ - ๘ มกราคม ๒๕๕๓



/ได้ติดตาม...

ได้ติดตามตรวจสอบและเก็บตัวอย่างน้ำในอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหลและคลองสาขา และระหว่างวันที่ ๒๐ - ๒๑ มกราคม ๒๕๕๓ ตรวจสอบและเก็บตัวอย่างน้ำในอ่างเก็บน้ำดอกกรายและคลองสาขา พบว่าแหล่งน้ำทั้งสองแห่งมีค่าความสกปรกในรูป BOD ค่าออกซิเจนละลาย (DO) ค่าแบคทีเรียในกลุ่มฟีคอลโคลิฟอร์ม (FCB) ค่าแบคทีเรียในกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมด (TCB) และค่าแอมโมเนีย-ไนโตรเจน (NH<sub>3</sub>-N) เกินค่ามาตรฐานแหล่งน้ำผิวดินประเภทที่ ๓ ซึ่งปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากชุมชนถึงกว่าร้อยละ ๘๐ จากการตรวจเก็บน้ำทิ้งจากนิคมอุตสาหกรรมทั้งหมด ๕ แห่ง พบว่าน้ำทิ้งจากบ่อบำบัดน้ำเสียสุดท้ายของนิคมอุตสาหกรรมเป็นไปตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง มาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภทโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๓๔ (๓) กรณีโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่บริเวณต้นน้ำเป็นโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามประกาศที่ออกตามความในมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และจะต้องปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัด จากการติดตามของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่พบว่าโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าวปล่อยทิ้งน้ำเสียลงสู่ทางหรือคลองสาขาของอ่างเก็บน้ำทั้งสามแห่งเกินกว่าเกณฑ์มาตรฐานและตามที่กำหนดไว้ในมาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังได้ออกประกาศกระทรวงเพื่อควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดทั้งทางน้ำและทางอากาศ ตลอดจนกำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งน้ำเสียและอากาศเสียไว้แล้ว ซึ่งหากมีการปล่อยทิ้งน้ำเสียลงสู่สิ่งแวดล้อมหรือแหล่งน้ำสาธารณะหรือปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่บรรยากาศเกินกว่าเกณฑ์มาตรฐานตามที่กำหนดไว้ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษสามารถที่จะดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนได้ทันที เว้นแต่โรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานจะต้องประสานกับพนักงานตามกฎหมายดังกล่าวก่อน ถ้าเจ้าพนักงานดังกล่าวยังไม่ดำเนินการ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษก็สามารถที่จะเข้าดำเนินการแทนได้ สำหรับการประกอบกิจการที่เป็นการให้บริการในด้านต่าง ๆ หากเข้าข่ายเป็นโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานก็จะถูกควบคุมตามกฎหมายดังกล่าว ถ้าไม่เข้าข่ายเป็นโรงงานเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขควบคุมเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าวได้ และยังสามารถกำหนดให้กิจการหนึ่งกิจการใดเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งก่อนจะมีการประกอบกิจการจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนไม่เช่นนั้นจะเป็นความผิดและมีโทษทางอาญา อีกทั้งการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ หากมีการไม่ปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงจะมีความผิดและเป็นโทษทางอาญาที่ค่อนข้างรุนแรง การจัดทำมาตรการอย่างใดที่จะนำมากำหนดไว้ในกฎกระทรวงจะต้องมีความชัดเจน จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาและวิเคราะห์



/ผลกระทบ...

ผลกระทบเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ที่อยู่ใต้บังคับของกฎกระทรวงให้น้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น และให้เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนและความเสมอภาค ซึ่งจะต้องใช้ความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังได้มีมติเห็นชอบในหลักการของร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดระยอง พ.ศ. ... เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๑ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขปโภค บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม ซึ่งอยู่ระหว่างการตรวจร่างของคณะกรรมการกฤษฎีกา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังได้ออกระเบียบกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่าด้วยอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อให้สิทธิและประโยชน์แก่อาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน โดยเฉพาะในเขตอำเภอปลวกแดง จังหวัดระยอง ได้มีสมาชิกผ่านการฝึกอบรมทั้งหมด ๕๗ คน อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้ให้สิทธิผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดฟ้องคดีแทนสาธารณะและผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดมิได้เป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ ทั้งนี้หากผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดพบเห็นการบุกรุกและลักลอบปล่อยน้ำเสียหรือขยะลงอ่างเก็บน้ำทั้งสามแห่งสามารถกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดไม่เคยดำเนินการเพื่อให้มีการลงโทษกับผู้กระทำผิด กลับนำคดีมาฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นคดีนี้ ทั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้มีการละเลยหรือละเว้นการกระทำตามที่แต่อย่างใด อีกทั้งการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นเพียงการกระทำภายในของฝ่ายปกครอง ไม่ใช่เป็นการกระทำตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ด

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ในการออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่บริเวณลุ่มน้ำอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล อ่างเก็บน้ำดอกกราย และอ่างเก็บน้ำคลองใหญ่ จังหวัดระยอง เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ถ้าเข้าเกินสมควร หรือไม่โดยมีกรณีที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้หรือไม่ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดมิได้เป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มอบหมายให้คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ศึกษาพื้นที่บริเวณลุ่มน้ำอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล อ่างเก็บน้ำดอกกราย และอ่างเก็บน้ำคลองใหญ่



/เพื่อประกาศ...

เพื่อประกาศให้เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ผลการศึกษาปรากฏว่าพื้นที่ดังกล่าวมีแนวโน้ม  
 ป่าต้นน้ำลำธารลดลง เนื่องจากมีการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำเพิ่มขึ้นและเริ่มส่งผลกระทบต่อ  
 คุณภาพน้ำในอ่างเก็บน้ำบางส่วน ประกอบกับมีแนวโน้มการขยายตัวของกิจกรรมการพัฒนา  
 ประเภทต่าง ๆ หากไม่เตรียมการป้องกันแก้ไขจะเกิดปัญหาวิกฤติด้านคุณภาพน้ำและมลพิษ  
 ในอ่างเก็บน้ำทั้งสามแห่งในอนาคต เห็นควรประกาศให้พื้นที่บริเวณลุ่มน้ำอ่างเก็บน้ำทั้งสามแห่ง  
 เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ  
 สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังมีได้ดำเนินการให้มีกฎกระทรวง  
 กำหนดให้พื้นที่บริเวณลุ่มน้ำอ่างเก็บน้ำทั้งสามแห่งเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ผู้ฟ้องคดี  
 ทั้งเจ็ดจึงอาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้  
 ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจากปัญหาวิกฤติ  
 ด้านคุณภาพน้ำและมลพิษในอ่างเก็บน้ำทั้งสามแห่งในอนาคต ประกอบกับผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ด  
 มีสิทธิในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญ  
 แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดจึงมีสิทธิยื่นฟ้องคดีนี้

มีกรณีที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย  
 กำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ เห็นว่า เมื่อคดีนี้รับฟังได้ว่า  
 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบต่อแผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมและการใช้ประโยชน์ที่ดิน  
 ในพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ระยะที่ ๒ ในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๓  
 และมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ดำเนินการศึกษาเพื่อกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการ  
 คุ้มครองสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล อ่างเก็บน้ำดอกกราย และ  
 อ่างเก็บน้ำคลองใหญ่ ซึ่งผลการศึกษาพบว่าพื้นที่ลุ่มน้ำอ่างเก็บน้ำทั้งสามแห่งอยู่ในข่ายที่สมควร  
 ประกาศเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา  
 คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอ  
 ร่างกฎกระทรวงกำหนดให้ลุ่มน้ำอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล อ่างเก็บน้ำดอกกราย และอ่างเก็บน้ำ  
 คลองใหญ่ ให้เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติหรือ  
 คณะอนุกรรมการที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามมาตรา ๔๓  
 ประกอบมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ  
 สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ  
 สิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ (๒) (๓) และ (๔) และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕  
 กรกฎาคม ๒๕๔๓ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๔๓  
 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕



/เมื่อข้อเท็จจริง...

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ว่าจ้างคณะวิศวกรรมศาสตรมหาวิทาลัยเกษตรศาสตร์ ศึกษาพื้นที่บริเวณลุ่มน้ำอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล อ่างเก็บน้ำดอกกราย และอ่างเก็บน้ำคลองใหญ่ เพื่อประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม และคณะวิศวกรรมศาสตร์ได้ส่งรายงานการศึกษาฉบับสุดท้ายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๔๕ พร้อมร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ ... (พ.ศ. ...) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และได้ส่งรายงานฉบับสมบูรณ์เมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๖ โดยผลการศึกษาสถานภาพด้านทรัพยากรธรรมชาติและสภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่พบว่ามีความโน้มปาดันน้ำลำธารลดลง การเพิ่มขึ้นของการปล่อยน้ำเสียลงสู่ทางน้ำธรรมชาติ ทั้งที่เป็นน้ำเสียจากชุมชน จากโรงงานอุตสาหกรรม และจากกิจกรรมด้านการเกษตร จึงเริ่มเกิดปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพน้ำในอ่างเก็บน้ำแล้ว และจากแนวโน้มการขยายตัวของกิจกรรมพัฒนาประเภทต่าง ๆ ในพื้นที่อันเนื่องมาจากนโยบายส่งเสริมการลงทุนของภาครัฐซึ่งกำหนดไว้สำหรับพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ระยะที่ ๒ ทำให้เป็นที่คาดหมายได้ว่าในอนาคตอันใกล้นี้ หากไม่มีการเตรียมการป้องกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการควบคุมกิจกรรมการพัฒนาในพื้นที่แล้ว จะเกิดปัญหาวิกฤติด้านคุณภาพน้ำในอ่างเก็บน้ำทั้งสามแห่งอย่างแน่นอนด้วยเหตุผลดังกล่าวพื้นที่ลุ่มน้ำอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล อ่างเก็บน้ำดอกกราย และอ่างเก็บน้ำคลองใหญ่ อยู่ในข่ายที่สมควรประกาศเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้เสนอร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ ... (พ.ศ. ...) ฯ ให้คณะอนุกรรมการพิจารณาจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้พิจารณากลับรองความเหมาะสมของพื้นที่ที่สมควรกำหนดเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๓ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน พิจารณารวม ๕ ครั้ง คือ (๑) การประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๕ ผลการประชุมยังไม่ได้ข้อสรุปในประเด็นของเขตพื้นที่อุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่มีกฎหมายอื่นรองรับอยู่แล้ว เช่น เขตประกอบการอุตสาหกรรมและเขตชุมชนอุตสาหกรรมซึ่งอยู่ภายใต้ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ควรเป็นพื้นที่ที่จะถูกบังคับใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามร่างกฎกระทรวงที่เสนอด้วยหรือไม่ (๒) การประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ผลการประชุมเห็นชอบกับการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม แต่ให้มีการปรับปรุงแก้ไขรายละเอียดของมาตรการบางข้อ (๓) การประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๖ ผลการประชุม ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการให้บังคับใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่อุตสาหกรรมที่อยู่ในบังคับตามกฎหมายอื่นด้วย โดยไม่มี



/การยกเว้น...

การยกเว้น (๔) การประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๗ และครั้งที่ ๓/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ผลการประชุม ยังไม่ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบางประเด็น ต่อมาได้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติในพื้นที่จังหวัดกระบี่ ตรัง พังงา ภูเก็ต ระนอง และสตูล เมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้ชะลอการดำเนินการประกาศเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมบริเวณลุ่มน้ำอ่างเก็บน้ำพิพาท เพื่อเร่งจัดทำประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในบริเวณพื้นที่ที่ได้รับภัยพิบัติ ประกอบกับต้องแก้ไขปรับปรุงประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณพื้นที่เมืองพิพาท จังหวัดชลบุรี จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดกระบี่ รวม ๓ ฉบับ ซึ่งได้ดำเนินการแล้วเสร็จเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๓ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และจังหวัดระยองได้ประชุมหัวหน้าส่วนราชการและผู้ที่เกี่ยวข้องภายในจังหวัดเพื่อหารือการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมบริเวณที่พิพาท รวม ๒ ครั้ง เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๔ และวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ผลปรากฏว่า ที่ประชุมเห็นชอบในหลักการให้กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในพื้นที่พิพาท โดยให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องสนับสนุนข้อมูลเพื่อประกอบการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาดำเนินการ แต่ก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการประกาศเขตพื้นที่พิพาทให้เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างกฎกระทรวงกำหนดให้ลุ่มน้ำอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล อ่างเก็บน้ำดอกกราย และอ่างเก็บน้ำคลองใหญ่ ให้เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติหรือคณะอนุกรรมการที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แต่นับตั้งแต่เดือนมีนาคม ๒๕๔๕ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับรายงานโครงการกำหนดและประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมบริเวณลุ่มน้ำอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล อ่างเก็บน้ำดอกกราย และอ่างเก็บน้ำคลองใหญ่ และร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ ... (พ.ศ. ...) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จากคณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จนถึงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๓ ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดได้ยื่นฟ้องคดีนี้เป็นระยะเวลาประมาณ ๘ ปี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เสนอร่างกฎกระทรวงให้คณะอนุกรรมการพิจารณาจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมพิจารณาเพียง ๕ ครั้ง แต่ก็ไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะอนุกรรมการ โดยเฉพาะหลังกลางปี พ.ศ. ๒๕๔๗ จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดได้ยื่นฟ้องคดีนี้รวมระยะเวลาประมาณ ๖ ปี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้เสนอร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ ... (พ.ศ. ...) ๑ ให้คณะอนุกรรมการฯ พิจารณาเลย กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการเพื่อให้มีการประกาศให้เขตพื้นที่ลุ่มน้ำอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล อ่างเก็บน้ำดอกกราย และอ่างเก็บน้ำ



/คลองใหญ่...

คลองใหญ่ เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ล้ำเข้าเกินสมควร

กรณีที่ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า ในช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติในพื้นที่ภาคใต้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้ชะลอการดำเนินการประกาศเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมบริเวณลุ่มน้ำพิพาท เพื่อเร่งดำเนินการจัดทำประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในบริเวณพื้นที่ที่ได้รับภัยพิบัติ นั้น เห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องเร่งจัดทำประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในบริเวณพื้นที่ภาคใต้ที่ได้รับภัยพิบัติ แต่ขณะเดียวกันก็ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้จัดทำร่างประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่อำเภอบ้านแหลม อำเภอเมืองเพชรบุรี อำเภอยายาง และอำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี อำเภอหัวหิน และอำเภอปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๓ และร่างประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณพื้นที่อำเภอบางละมุง และอำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๕๓ เสนอให้คณะกรรมการพิจารณาจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงนามประกาศใช้บังคับประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แสดงว่าขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เร่งจัดทำประกาศกระทรวงในเขตพื้นที่ที่ได้รับภัยพิบัติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็อาจจัดทำประกาศกระทรวงหรือกฎกระทรวงในพื้นที่ที่มีความจำเป็นต้องประกาศกำหนดให้เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมไปในขณะเดียวกันได้ ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงมีอาจรับฟังได้

สำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าร่างกฎกระทรวงฉบับที่ ... (พ.ศ. ...) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ยังไม่ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการพิจารณาจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจึงไม่อาจแนะนำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกกฎกระทรวงได้ กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยต่อหน้าที่ในการออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่ลุ่มน้ำอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล อ่างเก็บน้ำดอกกราย และอ่างเก็บน้ำคลองใหญ่ เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อเสนอร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ ... ( พ.ศ. ...) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้คณะกรรมการพิจารณาจัดการ



/ด้านสิ่งแวดล้อม...

ด้านสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมพิจารณา ตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จนกว่าคณะอนุกรรมการฯ จะมิตให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ โดยให้เสนอร่างกฎกระทรวงดังกล่าว ให้คณะอนุกรรมการฯ พิจารณาในครั้งต่อไปภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์ว่า คณะรัฐมนตรีได้มิตให้เห็นชอบต่อแผนปฏิบัติการ ด้านสิ่งแวดล้อมและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ระยะที่ ๒ ในคราวการประชุมเมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอำนาจหน้าที่ในการ เสนอร่างกฎกระทรวงกำหนดพื้นที่ลุ่มน้ำอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล อ่างเก็บน้ำดอกกราย และ อ่างเก็บน้ำคลองใหญ่ให้เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ รวมทั้งมีอำนาจกำกับดูแล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยตรง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับทราบมติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จะยื่นฟ้องคดีนี้เป็นระยะเวลา ๖ ปี แต่ไม่มีการเร่งรัด หรือดำเนินการตามระยะเวลาตามสมควร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติหน้าที่ภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามสมควร

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแก้อุทธรณ์ว่า เนื่องจากศาลปกครองชั้นต้นรับฟังข้อเท็จจริง เป็นที่ยุติว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแบ่งส่วนราชการสำนักนโยบาย และแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑ (๒) (๓) และ (๔) และคณะรัฐมนตรีได้มิตเมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๓ มอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ดำเนินการศึกษาเพื่อกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครอง สิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่อ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล อ่างเก็บน้ำดอกกราย และอ่างเก็บน้ำคลองใหญ่ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่เนื่องจากร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ ... (พ.ศ. ...) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ยังไม่ผ่านความเห็นชอบจากคณะอนุกรรมการพิจารณาจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจึงไม่อาจแนะนำให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกกฎกระทรวงได้ โดยที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มิได้โต้แย้งหรือคัดค้านการรับฟังข้อเท็จจริง



/ดังกล่าว...

ดังกล่าวของศาลปกครองชั้นต้น การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์แต่เพียงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยตรง รวมทั้งได้รับทราบมติคณะรัฐมนตรีแล้ว ตั้งแต่วันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๓ แต่กลับไม่ดำเนินการเร่งรัดหรือดำเนินการตามระยะเวลา ตามสมควร ซึ่งประเด็นเกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยตรงหรือไม่ เป็นข้อที่มีได้ยกขึ้นว่ากล่าวกันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น และมีใช้ ปัญหาอันเกี่ยวข้องกับความสะดวกเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งมิใช่เป็นการคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงต้องห้ามตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเพียงผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการกำหนด นโยบายเป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรี แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรืออนุมัติตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งตามมาตรา ๒๑ (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้ปลัดกระทรวงมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบควบคุม ข้าราชการประจำในกระทรวง แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนปฏิบัติราชการ กำกับ การทำงานของส่วนราชการในกระทรวงให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และประสานการปฏิบัติงานของ ส่วนราชการในกระทรวงให้มีเอกภาพสอดคล้องกัน รวมทั้งเร่งรัดติดตามและประเมินผลการ ปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง ในเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังมีได้เสนอร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ ... (พ.ศ. ...) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะเลขาธิการ ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อบรรจุไว้ในระเบียบวาระการประชุมของ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงไม่อยู่ในวิสัยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะเข้าไปก้าวกายการ ทำหน้าที่ของปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุด ของข้าราชการประจำตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามที่ บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้แต่อย่างใด คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบแล้ว ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑



/ผู้ถูกฟ้องคดี...

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำชี้แจงฉบับลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๕ ความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองขอชี้แจงเกี่ยวกับการดำเนินการออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่อำเภอปลวกแดง อำเภอบ้านค่าย และอำเภอนิคมนพัฒนา จังหวัดระยอง เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ดังนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ศึกษาและจัดทำร่างกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่อำเภอปลวกแดง อำเภอ บ้านค่าย และอำเภอนิคมนพัฒนา จังหวัดระยอง เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม และเสนอ คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๙ อนุมัติหลักการร่างกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่อำเภอปลวกแดง อำเภอบ้านค่าย และอำเภอนิคมนพัฒนา จังหวัดระยอง เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้ความเห็นของ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วดำเนินการต่อไปได้ ต่อมา สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๘/ป ๙๖๒ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เชิญผู้แทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เข้าร่วมชี้แจงรายละเอียดในการประชุมเพื่อตรวจพิจารณา ร่างกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่อำเภอปลวกแดง อำเภอบ้านค่าย และอำเภอนิคมนพัฒนา จังหวัด ระยอง เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ... ในวันที่ ๑๘ และวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการปรับแก้ไขร่างกฎกระทรวงฯ และแผนที่ท้ายกฎกระทรวงตาม ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และได้มีหนังสือส่งร่างกฎกระทรวงฯ และแผนที่ ท้ายกฎกระทรวงที่ปรับแก้ไขแล้วให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ตามหนังสือ ที่ ทส ๑๐๑๑.๓/๓๕๑๙ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๔ หลังจากนั้นสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๓/๑๙๖๕ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๕ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างกฎกระทรวงฯ เสร็จแล้ว หากกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประสงค์จะดำเนินการต่อไป ขอดีโปรดแจ้งยืนยันและ ดำเนินการให้ถูกต้องเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ตลอดจนมติคณะรัฐมนตรีและแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือ ที่ ทส ๑๐๑๑.๓/๓๖๕๒ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๖๕ ถึงปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม เพื่อยืนยันร่างกฎกระทรวงฯ และเพื่อโปรดพิจารณานำเรียนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณา ลงนามในหนังสือถึงรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) เพื่อโปรดพิจารณาให้ความ เห็นชอบให้นำร่างกฎกระทรวงฯ เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ และมีหนังสือถึง เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อโปรดนำเรื่องร่างกฎกระทรวงฯ เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป



/คดีนี้...

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดไม่จัดให้มีการนั่งพิจารณาคดี คู่กรณีไม่ได้ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ และไม่ได้แจ้งความประสงค์ให้ศาลจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาพยานหลักฐานในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ และพยานหลักฐานอื่นจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดเป็นผู้อยู่อาศัยบริเวณลุ่มน้ำอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล อ่างเก็บน้ำดอกกราย และอ่างเก็บน้ำคลองใหญ่ จังหวัดระยอง ได้ร่วมกับชมรมอนุรักษ์วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม ตำบลแม่น้ำคู้ และชาวบ้านในพื้นที่ร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่บริเวณอ่างเก็บน้ำทั้งสามแห่งเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ต่อมาคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๓ มีมติเห็นชอบกับแผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ระยะที่ ๒ โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จัดทำโครงการฟื้นฟูระบบนิเวศแบบยั่งยืนและประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมบริเวณแหล่งต้นน้ำเหนืออ่างเก็บน้ำทั้งสามแห่ง โดยใช้งบประมาณกลางปี ๒๕๔๓ รายการเงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในวงเงิน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท และคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๓ มีมติมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการกำหนดเขตพื้นที่และนำมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อบังคับใช้ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณลุ่มน้ำอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล อ่างเก็บน้ำดอกกราย และอ่างเก็บน้ำคลองใหญ่ จังหวัดระยอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้ว่าจ้างคณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เป็นที่ปรึกษาโครงการกำหนดและประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมบริเวณลุ่มน้ำดังกล่าว ตามสัญญาจ้างที่ปรึกษา (เลขที่ ๒๓/๒๕๔๔) ครั้งที่ ๑ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๔ และครั้งที่ ๒ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๔ ซึ่งคณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ได้จัดส่งรายงานโครงการกำหนดและประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมบริเวณลุ่มน้ำอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล ดอกกราย และคลองใหญ่ ฉบับสุดท้ายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๔๕ พร้อมร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ ... (พ.ศ. ...) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ (บริเวณอำเภอปลวกแดง จังหวัดระยอง) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้เสนอร่างกฎกระทรวงให้คณะอนุกรรมการพิจารณาการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่



/คุ้มครอง...

คุ้มครองสิ่งแวดล้อมพิจารณา ซึ่งคณะอนุกรรมการในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๕ ได้มีมติให้อนุกรรมการแต่ละคนนำร่างกฎกระทรวงไปพิจารณาและเสนอข้อคิดเห็น ต่อมาในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ได้มีมติเห็นชอบกับการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม แต่ให้ปรับปรุงแก้ไขรายละเอียดของมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมบางข้อ ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๖ ที่ประชุมได้อภิปรายเรื่องการยกเว้นการบังคับใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อุตสาหกรรมตามกฎหมายอื่น แต่ไม่อาจหาข้อสรุปได้ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยืนยันให้มีการบังคับใช้มาตรการโดยไม่มีการยกเว้นพื้นที่อุตสาหกรรมที่อยู่ภายใต้กฎหมายอื่น และในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๗ และครั้งที่ ๓/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่ประชุมได้อภิปรายประเด็นเกี่ยวกับเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ได้แก่ เขตพื้นที่และมาตรการที่เกี่ยวกับการปศุสัตว์ การเกษตร นิคมอุตสาหกรรม โรงงานอุตสาหกรรม มาตรการควบคุมการก่อสร้างอาคารและการประกอบกิจกรรมในบางพื้นที่ แต่ยังไม่ได้ข้อยุติในเรื่องดังกล่าว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือ ที่ ทส ๑๐๐๕.๓/๘๘๐๐ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ แจ้งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ว่า เหตุที่ยังไม่ได้เสนอให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมออกกฎกระทรวง เนื่องจากผังเมืองจังหวัดระยอง ให้พิจารณานำร่างมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่เห็นสมควรไปผนวกไว้ในร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดระยองด้วย หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้จัดประชุมร่วมกับจังหวัดระยองซึ่งประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดระยองเป็นประธาน เพื่อหารือการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมบริเวณลุ่มน้ำอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล อ่างเก็บน้ำดอกกราย และอ่างเก็บน้ำคลองใหญ่ จังหวัดระยอง เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๔ ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบในหลักการดำเนินการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณดังกล่าว และในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ที่ประชุมมีมติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวบรวมและจัดทำข้อมูลแหล่งมลพิษ ทรัพยากรธรรมชาติที่ควรอนุรักษ์ และสภาพปัญหาในพื้นที่ รวมถึงให้พิจารณาว่าในพื้นที่ที่รับผิดชอบควรมีมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอะไรบ้าง แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดเห็นว่าการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพื่อกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมบริเวณลุ่มน้ำอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล อ่างเก็บน้ำดอกกราย และอ่างเก็บน้ำคลองใหญ่ จังหวัดระยอง เป็นไปโดยล่าช้า จึงนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งแปลเจตนาตามคำขอดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดได้ว่าเป็นการขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่บริเวณลุ่มน้ำ



/อ่างเก็บน้ำ...

อ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล อ่างเก็บน้ำดอกกราย และอ่างเก็บน้ำคลองใหญ่ จังหวัดระยอง เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อเสนอร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ ... ( พ.ศ. ...) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้คณะกรรมการพิจารณาจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมพิจารณา ตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จนกว่าคณะกรรมการจะมีมติให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ โดยให้เสนอร่างกฎกระทรวงให้คณะกรรมการพิจารณาในครั้งต่อไปภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เห็นด้วยจึงยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดเป็นคดีนี้

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณากฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

คดีนี้ไม่มีคู่กรณีฝ่ายใดอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในประเด็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรในการออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่บริเวณลุ่มน้ำอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล อ่างเก็บน้ำดอกกราย และอ่างเก็บน้ำคลองใหญ่ ประเด็นดังกล่าวจึงเป็นอันยุติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น คดีจึงมีประเด็นเนื้อหาของคดีที่จะต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เพียงประเด็นเดียวว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรในการออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่บริเวณลุ่มน้ำอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล อ่างเก็บน้ำดอกกราย และอ่างเก็บน้ำคลองใหญ่ หรือไม่

โดยที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาจแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการ หรือคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะมอบหมายก็ได้ มาตรา ๔๓ บัญญัติว่า ในกรณีที่ปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้โดยง่ายหรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม



/พิเคราะห์แล้ว...

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีหน้าที่ในการออกกฎกระทรวง กำหนดให้พื้นที่ใดเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น ต้องปรากฏว่าคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีคำแนะนำให้ออกกฎกระทรวงดังกล่าวเสียก่อน เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ ... (พ.ศ. ...) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ยังไม่ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการพิจารณาจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้พิจารณากลับกรองความเหมาะสมของพื้นที่ที่สมควรกำหนดเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา ๔๓ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งทำให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติยังไม่อาจแนะนำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่ลุ่มน้ำอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล อ่างเก็บน้ำดอกกราย และอ่างเก็บน้ำคลองใหญ่ เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงยังไม่มีหน้าที่ในการออกกฎกระทรวงดังกล่าว พยานหลักฐานจึงยังฟังไม่ได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยต่อหน้าที่ในการออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่ลุ่มน้ำอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล อ่างเก็บน้ำดอกกราย และอ่างเก็บน้ำคลองใหญ่ เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจกำกับดูแลผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยตรง อีกทั้งได้รับทราบมติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จะยื่นฟ้องคดีนี้เป็นระยะเวลา ๖ ปี แต่ไม่ได้มีการเร่งรัดหรือดำเนินการตามระยะเวลาตามสมควร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร นั้น เห็นว่า เป็นข้ออุทธรณ์ที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ยกขึ้นว่ากล่าวกันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น และอุทธรณ์ข้อนี้มิใช่ปัญหาอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ จึงเป็นข้ออุทธรณ์ที่ไม่ชอบด้วยข้อ ๑๐๑ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่จำต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ในประเด็นนี้ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อเสนอร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ ... ( พ.ศ. ...) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้คณะกรรมการพิจารณาจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมพิจารณา ตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา



/คุณภาพ...

คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จนกว่าคณะอนุกรรมการฯ จะมีมติให้ความเห็นชอบ  
หรือไม่ให้ความเห็นชอบ โดยให้เสนอร่างกฎกระทรวงดังกล่าวให้คณะอนุกรรมการฯ พิจารณา  
ในครั้งต่อไปภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น  
ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

พิพากษายืน

นางสมาลี ลิ้มป้อวาท  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายกมล สกลเดชา  
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด



นายอำพน เจริญชีวินทร์  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายไพโรจน์ มินต์น  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายวิบูลย์ กัมมาระบุตร  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายสมเกียรติ แสงรุ่ง

