



คดี

พิพาทเกี่ยวกับการสาธารณสุขและอนามัย
พิพาทเกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญ
พิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม



ที่ลงพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการศาลปกครอง
ตั้งแต่ ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๕
ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๖๓

คดีพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณสุขและอนามัย
คดีพิพาทเกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญ
และคดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
ที่ลงเผยแพร่ในวารสารวิชาการศาลปกครอง
ตั้งแต่ ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๕
ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๖๓

โดย

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

สารบัญ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณสุขและอนามัย
คดีพิพาทเกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญ และคดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
ข้อมูลจากวารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๕
ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๖๓

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๕ ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๖๓	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
๑.	คดีพิพาทเกี่ยวกับ การสาธารณสุขและอนามัย วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๕๖	จำนวน ๑ เรื่อง - คำสั่งปฏิเสธการก่อตั้งสิทธิกรณีไม่อนุญาต ให้ตั้งโรงงาน	อ. ๙๔๐/๒๕๕๕	๑
๒.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๗	จำนวน ๑ เรื่อง - มลพิษจากรถยนต์โดยสารและรถร่วมบริการ ขสมก. ปล่อยควันดำจากท่อไอเสียเกินมาตรฐาน	อ. ๑๑-๑๔/๒๕๕๗	๔
๓.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๕๘	จำนวน ๑ เรื่อง - การฟ้องขอเพิกถอนกฎกระทรวงกำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามหนังสือ แสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุข ที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้าย ของชีวิตหรือเพื่อยุติการทรมานจาก การเจ็บป่วย พ.ศ. ๒๕๕๓	พ. ๑๑/๒๕๕๘	๑๐
๔.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๖๑	จำนวน ๑ เรื่อง - สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา มีคำสั่งไม่ขึ้นทะเบียนตำรับยาซึ่งเป็นวัคซีน สำหรับผู้ติดเชื้อเอชไอวี	อ. ๒๖๓/๒๕๖๑	๑๖

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๕ ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๖๓	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
๕.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๖๓	จำนวน ๑ เรื่อง - การดูแลและปรับปรุงสถานที่กักสุนัขจรจัด ของศูนย์ควบคุมสุนัขกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ใน กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข	อ. ๕๓๔/๒๕๖๒	๒๐
	คดีพิพาทเกี่ยวกับ เหตุเดือดร้อนรำคาญ			
๖.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๖	จำนวน ๑ เรื่อง - เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ระงับเหตุเดือดร้อน รำคาญจากการประกอบกิจการผลิตกะปิ ให้หมดสิ้นไป	อ. ๗๔๘/๒๕๕๕	๒๓
๗.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๕๖	จำนวน ๑ เรื่อง - อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการใช้ มาตรการควบคุมเฝ้าระวังการก่อให้เกิดเหตุ รำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕	อ. ๔๔๖/๒๕๕๖	๒๖
๘.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๘	จำนวน ๑ เรื่อง - การมีคำสั่งไม่ต่อใบอนุญาตประกอบ กิจการฟาร์มเลี้ยงสุกรโดยไม่ตรวจสอบ ข้อเท็จจริงปัญหากลิ่นรบกวน	อ. ๗๑๖/๒๕๕๗	๒๙
	คดีพิพาทเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อม			
๙.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๕	จำนวน ๑ เรื่อง - การฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศกำหนดเขต ปลอดการทำประมง	อ. ๗/๒๕๕๕	๓๓
๑๐.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๘	จำนวน ๑ เรื่อง - การไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการขน ถ่ายถ่านหิน เนื่องจากผู้ขออนุญาตไม่ปฏิบัติ ตามมาตรการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม	อ. ๔๕๐/๒๕๕๗	๓๖

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๕ ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๖๓	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
๑๑.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๗ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๖๐	จำนวน ๑ เรื่อง - การออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ผลิตแป้งมันสำปะหลังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีปิดประกาศการขอรับใบอนุญาตโดยมิได้ ระบุถึงปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	อส. ๑/๒๕๖๐	๔๓
๑๒.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๖๑	จำนวน ๑ เรื่อง - เจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช รื้อถอนเผาทำลายสิ่งปลูกสร้าง และทรัพย์สินของผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตอุทยาน แห่งชาติ	อส. ๔/๒๕๖๑	๔๘
๑๓.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๖๓	จำนวน ๖ เรื่อง - คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงไฟฟ้าชีวมวล ให้เอกชน โดยมีได้มีการจัดทำประชาคม หมู่บ้านอย่างถูกต้อง - อุตสาหกรรมจังหวัดออกใบอนุญาตประกอบ กิจการโรงงานให้แก่เอกชน โดยได้รับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนและกำหนด มาตรการป้องกันมลพิษไว้เป็นเงื่อนไข ในการอนุญาต - เทศบาลก่อสร้างอาคารตลาดสด โดยมีได้จัดทำ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เนื่องจากมีใช้อาคารที่ตั้งอยู่ริมน้ำ - เจ้าพนักงานท้องถิ่นมิได้ใช้มาตรการ ที่หนักขึ้นตามลำดับกับผู้ประกอบการ โรงงานที่ดำเนินกิจการโดยฝ่าฝืนกฎหมาย - อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งให้ ผู้ประกอบการบ้านพักตากอากาศรื้อถอน สิ่งปลูกสร้างออกไปจากเขตอุทยานแห่งชาติ หรือทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิม	อ. ๒๔๘/๒๕๖๐ อส. ๗/๒๕๖๐ อ. ๙๗๗/๒๕๖๑ อส. ๑/๒๕๖๒ อส. ๔/๒๕๖๒	๕๗ ๖๓ ๖๘ ๗๕ ๘๑

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๕ ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๖๓	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
		- ความชอบด้วยกฎหมายของเทศบัญญัติ กำหนดระยะเวลาที่ตั้งโกดังสินค้าที่เก็บวัตถุอันตราย หรือสารเคมีที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ให้ห่างจากชุมชน	อส. ๕/๒๕๖๒	๘๕
๑๔.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๖๓	จำนวน ๑ คดี - การรถไฟแห่งประเทศไทยเปลี่ยนแปลง รายละเอียดการก่อสร้างจุดกลับรถ โดยไม่ได้ เสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก่อนตามที่กำหนดไว้ ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม	อส. ๑๖/๒๕๖๒	๘๘

คดีพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณสุขและอนามัย

คำสั่งทางปกครองที่ปฏิเสธการก่อตั้งสิทธิของคู่กรณี ถือเป็นคำสั่งที่กระทบต่อประโยชน์ได้เสียของบุคคล เพราะแม้จะไม่ทำให้บุคคลนั้นต้องสูญเสียสิทธิ แต่บุคคลนั้นก็ไม่ได้สิทธิที่ต้องการ คำสั่งทางปกครองที่ไม่เปลี่ยนสถานะจากเดิมไปเป็นสถานะที่เป็นผลดีแก่ผู้รับคำสั่ง จึงถือเป็นคำสั่งที่กระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่จึงต้องรับฟังคู่กรณีก่อนการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสองและวรรคสาม หรือเป็นกรณีที่จะรับคำสั่งทางปกครองไม่มีสิทธิตามกฎหมายหรือตามที่ได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ดังนั้น เมื่อคำสั่งไม่อนุญาตให้จัดตั้งโรงงานผลิตอาหาร เป็นคำสั่งปฏิเสธการก่อตั้งสิทธิและมีได้เข้าข้อยกเว้นที่จะรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครอง การที่เจ้าหน้าที่ไม่รับฟังคู่กรณี จึงเป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรับอนุญาตตั้งโรงงานผลิตอาหารต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๖ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตั้งโรงงานผลิตอาหารตามคำขอ เนื่องจากสถานที่ขออนุญาตตั้งโรงงานผลิตอาหารตามคำขอดังกล่าวจะผลิตผลิตภัณฑ์เดียวกับที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้มีคำสั่งให้ระงับการผลิตและให้พักใช้ใบอนุญาตผลิตอาหาร ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข) พิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชอบแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนที่จะออกคำสั่งตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุญาตให้ตั้งโรงงานผลิตอาหารและให้มีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตั้งโรงงานผลิตอาหารตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ว่าคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตั้งโรงงานผลิตอาหารจะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่นั้น บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้เพื่อใช้บังคับสำหรับคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบสิทธิของคู่กรณี หากได้หมายความว่าคำสั่งทางปกครองทั้งหมดทุกประเภทแต่อย่างใดไม่หากคำสั่งทางปกครองใดไม่ใช้คำสั่งที่อาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี หรือในกรณีที่คำสั่งอาจกระทบสิทธิของคู่กรณี แต่เข้าข้อยกเว้นของกฎหมายตามมาตรา ๓๐ วรรคสองหรือวรรคสาม เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งย่อมมีอำนาจที่จะทำคำสั่งโดยไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใด บัญญัติว่าคำสั่งทางปกครองใดอาจกระทบสิทธิของคู่กรณีหรือไม่นั้น เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งจะต้องเป็นผู้พิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อนว่าเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีดังกล่าวไว้หรือไม่ หรือมีการรับรองสิทธิจากเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจตามกฎหมายแล้วหรือไม่ เป็นสำคัญ เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นกรณีที่หากออกคำสั่งทางปกครองแล้ว สิทธิที่ได้รับ การรับรองหรือคุ้มครองตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือจากการได้รับอนุญาตดังกล่าวของ คู่กรณีอาจได้รับความกระทบกระเทือนจากคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก็จะต้อง ดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง เสียก่อน จึงจะออกคำสั่งได้ สำหรับคำสั่งทางปกครอง ที่ปฏิเสธการก่อตั้งสิทธิของคู่กรณีถือเป็นคำสั่งที่กระทบต่อประโยชน์ได้เสียของบุคคล เพราะ ถึงแม้จะไม่ทำให้บุคคลนั้นต้องสูญเสียสิทธิ แต่บุคคลนั้นก็ได้สิทธิที่ต้องการ ดังนั้น คำสั่ง ทางปกครองที่ไม่เปลี่ยนแปลงสถานะจากเดิมไปเป็นสถานะที่เป็นผลดีแก่ผู้รับคำสั่ง ถือเป็นคำสั่ง ที่กระทบถึงสิทธิของคู่กรณี คำสั่งทางปกครองที่ปฏิเสธสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่จะต้องรับฟัง คู่กรณีก่อนการออกคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่เป็นกรณีที่เข้าข้อยกเว้นตามที่กฎหมายบัญญัติ ตามมาตรา ๓๐ วรรคสองหรือวรรคสาม หรือในกรณีที่ผู้จะรับคำสั่งทางปกครองไม่ได้มีสิทธิ ตามกฎหมายหรือตามที่ได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจตามกฎหมาย และเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง จำเป็นต้องออกคำสั่งบังคับกับผู้นั้น เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ต้องการออกคำสั่งเพื่อบังคับกับผู้ที่ฝ่าฝืน กฎหมายอย่างชัดเจนโดยปราศจากข้อสงสัย เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก็ย่อมพิจารณาออกคำสั่งได้ โดยไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง

สำหรับกรณีการจัดตั้งโรงงานผลิตอาหารนั้น เมื่อผู้ยื่นคำขอได้ปฏิบัติตาม ครบตามหลักเกณฑ์และวิธีการซึ่งกำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๒๒) ออกตามความใน พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว เจ้าหน้าที่ก็จะต้องพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาต กรณีเจ้าหน้าที่จะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้จัดตั้งโรงงานผลิตอาหาร คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งปฏิเสธ

การก่อตั้งสิทธิ จึงเป็นคำสั่งที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี เจ้าหน้าที่จะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนการออกคำสั่งตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสองหรือวรรคสาม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตั้งโรงงานผลิตอาหาร โดยเหตุผลว่าเนื่องจากสถานที่ขออนุญาตตั้งโรงงานผลิตอาหารตามคำขอดังกล่าวจะผลิตผลิตภัณฑ์เดียวกับที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้มีคำสั่งให้ระงับการผลิต การจำหน่ายผลิตภัณฑ์ และมีคำสั่งให้พักใช้ใบอนุญาตผลิตอาหารไปแล้ว ซึ่งเป็นเหตุผลอื่นที่ไม่ใช่หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงโดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนการออกคำสั่ง เนื่องจากเข้าข้อยกเว้นของกฎหมายตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม อันเป็นกรณีที่จะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ แต่การพิจารณาทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อออกคำสั่งในกรณีนี้เป็นเพียงการพิจารณาในขั้นตอนการขออนุญาตตั้งโรงงานผลิตอาหาร ยังมีได้มีการผลิตผลิตภัณฑ์อาหารจากโรงงานแต่อย่างใด และแม้ผลิตภัณฑ์อาหารที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอตังโรงงานเพื่อผลิต จะเป็นผลิตภัณฑ์อาหารประเภทและชนิดเดียวกับที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งระงับการผลิต การจำหน่าย และมีคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตผลิตอาหารแล้วก็ตาม แต่ผลิตภัณฑ์อาหารดังกล่าวมิได้เป็นอันตรายต่อผู้บริโภคเนื่องจากตัวผลิตภัณฑ์โดยตรง แต่มีปัญหาในเรื่องของการโฆษณาสรรพคุณของอาหารอันเป็นเท็จ และการแสดงฉลากของอาหารที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายว่าด้วยอาหาร จึงเป็นกรณีที่สามารบปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ ฉะนั้น การเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนในขั้นตอนการพิจารณาทางปกครองก่อนที่จะออกคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี จึงมิได้ก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะแต่อย่างใด ดังนั้น การออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ตั้งโรงงานผลิตอาหารจึงเป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนการออกคำสั่งทางปกครอง คำสั่งไม่อนุญาตให้จัดตั้งโรงงานผลิตอาหาร จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๔๐/๒๕๕๕)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณสุขและอนามัย

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. ๒๕๑๙ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามวัตถุประสงค์ในเรื่องการจัดให้มีรถยนต์โดยสารสำหรับขนส่งบุคคลอย่างเพียงพอแก่ความต้องการของประชาชนอันเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ดูแลบำรุงรักษารถยนต์โดยสารและรถร่วมบริการซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะให้อยู่ในสภาพที่ใช้การได้ดีและต้องใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้องค์กรของรัฐคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยเฉพาะการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิการ และคุณภาพชีวิตของประชาชน เมื่อองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพมีหน้าที่จะต้องจัดให้มีรถยนต์โดยสารและรถร่วมบริการของเอกชนทุกคันอยู่ในสภาพที่สามารถใช้การได้ สภาพของรถต้องมั่นคงแข็งแรงและไม่ก่อมลพิษอันอาจทำให้เสื่อมเสียคุณภาพอนามัยของผู้โดยสารและประชาชนทั่วไป แต่ปล่อยให้รถยนต์โดยสารและรถร่วมบริการออกวิ่งปล่อยควันดำจากท่อไอเสียอันเป็นมลพิษทางอากาศเกินมาตรฐาน จึงถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และแม้ว่ากรมควบคุมมลพิษจะไม่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางอากาศอันเกิดจากรถยนต์โดยสารประจำทางและรถร่วมบริการของเอกชนในเขตกรุงเทพมหานครที่ปล่อยมลพิษจากท่อไอเสียเกินมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด แต่ควันจากท่อไอเสียของรถยนต์ดังกล่าวถือว่าเป็นแหล่งที่มาของมลพิษอย่างอื่นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อกรมควบคุมมลพิษมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลติดตามและประเมินผลเกี่ยวกับการฟื้นฟู คุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่ปล่อยให้มลพิษไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการกำกับดูแลหรือระงับเหตุที่อาจเป็นอันตรายจากมลพิษ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ (มูลนิธิป้องกันควันพิษและพิทักษ์สิ่งแวดล้อม) เป็นองค์กรนิติบุคคลสาธารณประโยชน์ จดทะเบียนจัดตั้งเป็นมูลนิธิต่อนายทะเบียนมูลนิธิกรุงเทพมหานคร

ฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ) มิได้ดำเนินการสั่งการ ควบคุม กำกับ ดูแลและวางแผนการเดินทางของตนหรือในสังกัดของตนเอง ไม่จัดระบบการเดินทางของเอกชนที่ร่วมบริการในฐานะเป็นผู้รับสัมปทานการเดินทางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. ๒๕๑๙ ให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัยไร้มลพิษและควันดำ หรือไม่ให้เป็นมาตรฐานการปล่อยมลพิษจากท่อไอเสียตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดอันเป็นสาเหตุหลักประการหนึ่ง ที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศเกิดจากรถโดยสารประจำทางทำให้เกิดโรคระบบทางเดินหายใจ ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือสาธารณสุข และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมควบคุมมลพิษ) มิได้ดำเนินการควบคุมมลพิษทางอากาศไม่ให้เป็นมาตรฐานตามอำนาจหน้าที่ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดอย่างเข้มงวด และเพียงพอในการจัดการป้องกันแก้ไขปัญหาและกำหนดมาตรการต่าง ๆ ไม่ให้รถของตนและรถเอกชนร่วมบริการทุกบริษัทเกิดควันดำเกินมาตรฐานและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติหน้าที่อย่างเข้มงวดและเพียงพอในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการลดมลพิษทางอากาศ ภายในระยะเวลา ๖๐ วัน หรือตามที่ศาลปกครองกำหนดโดยแจ้งความคืบหน้าให้ผู้ฟ้องคดี และสาธารณสุขทราบเป็นลายลักษณ์อักษรทุก ๆ สัปดาห์

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. ๒๕๑๙ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำกิจการเกี่ยวกับการขนส่งบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการเอง หรือร่วมกิจการกับบุคคลอื่น อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว นอกจากจะต้องดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องการจัดให้มีรถยนต์โดยสารสำหรับขนส่งบุคคลอย่างเพียงพอแก่ความต้องการของประชาชนอันเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังต้องดูแลบำรุงรักษารถยนต์โดยสารและรถร่วมบริการซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ดี และในฐานะหน่วยงานของรัฐซึ่งกระทำการแทนรัฐต้องประกอบการขนส่งบุคคลและประกอบการอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับการประกอบการขนส่งภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรใช้อำนาจโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยเฉพาะการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตลอดจนควบคุมและกำจัด

ภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิการ และคุณภาพชีวิตของประชาชน ในส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรฐานของรถโดยสารที่จะใช้ประกอบการขนส่งบุคคล มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดนำรถที่มีสภาพไม่มั่นคงแข็งแรง หรืออาจเกิดอันตราย หรืออาจทำให้เสื่อมเสียสุขภาพอนามัยแก่ผู้ใช้ คนโดยสารหรือประชาชน มาใช้ในทางเดินรถ ย่อมหมายถึงว่า สภาพของรถยนต์โดยสารขนส่งบุคคลจะต้องเป็นรถที่มีสภาพที่มั่นคงแข็งแรง ไม่อยู่ในสภาพที่อาจทำให้เสื่อมเสียสุขภาพอนามัย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีรถยนต์โดยสารและรถร่วมบริการเอกชนรวมกันทั้งหมด ๑๔,๗๐๐ คัน มีเครื่องมือตรวจวัดควันดำและเสียงจำนวน ๓๓ เครื่อง ใช้ประจำทุก ๆ คัน โดยกำหนดมาตรการตรวจควันดำ และเสียงรถ ทุก ๑๕ วัน หากพบว่ารถคันใดมีค่าควันดำสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานร้อยละ ๕๐ จะหยุดรถนำรถกลับไปปรับปรุงสภาพเครื่องยนต์ใหม่ให้มีค่ามาตรฐานไอเสีย หลังจากได้รับการร้องเรียนเกี่ยวกับการปล่อยควันดำจากรถยนต์โดยสารและรถร่วมบริการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เชิญผู้ประกอบการรถร่วมบริการทุกบริษัทมาประชุมร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อแก้ไขปรับปรุงสภาพเครื่องยนต์ไม่ให้มีปัญหาเรื่องควันดำ แต่เมื่อรถยนต์โดยสารและรถร่วมบริการยังมีการปล่อยควันดำทำให้เกิดมลพิษทางอากาศที่เห็นได้อย่างแจ่มชัดและการตรวจวัดควันดำของรถโดยสารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยเฉพาะอย่างยิ่งของรถร่วมบริการยังมีปริมาณที่น้อยมาก เมื่อเทียบกับจำนวนรถทั้งหมด ทำให้พบเห็นรถที่ปล่อยควันดำในการวิ่งประกอบการ ประกอบกับการปล่อยให้ผู้ประกอบการขนส่งซึ่งเป็นเอกชนคู่สัญญาตามสัญญาจ้างขนส่งบุคคลนำรถยนต์โดยสารเอกชนร่วมบริการที่มีเครื่องยนต์ก่อให้เกิดควันดำที่มีผลทำให้เสื่อมเสียต่อสุขภาพอนามัยแก่ประชาชนมาใช้ในทางเดินรถมาโดยตลอดจนกระทั่งปัจจุบัน โดยการขายรถโดยสารเก่าที่ปลดระวางแล้วให้แก่ผู้ประกอบการรถโดยสารเอกชนร่วมบริการ และเมื่อผู้ประกอบการรถโดยสารร่วมบริการนำรถที่มีสภาพทรุดโทรมเข้ามาร่วมเดินรถให้บริการประชาชน อันขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการขนส่งบุคคลกลับเพิกเฉย ไม่ดำเนินการให้เอกชนผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างประกอบการขนส่งบุคคลดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมมลพิษทางอากาศตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตลอดจนไม่ควบคุมและกำจัดมลภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิการและคุณภาพชีวิตของประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่จะต้องจัดให้รถยนต์โดยสารและรถร่วมบริการของเอกชนทุกคันให้อยู่ในสภาพที่สามารถใช้งานได้ สภาพของรถต้องมั่นคงแข็งแรงและไม่ก่อมลพิษอันอาจทำให้เสื่อมเสียสุขภาพอนามัยของผู้โดยสารและประชาชนทั่วไป การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปล่อยให้รถยนต์โดยสาร

และรกร่วมบริการออกวิ่งปล่อยควันดำจากท่อไอเสียอันเป็นมลพิษทางอากาศเกินมาตรฐาน ถือได้ว่า ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการขนส่งบุคคลตามอำนาจหน้าที่ โดยศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาของ ศาลปกครองชั้นต้นที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายโดยไม่ให้รถยนต์ โดยสารประจำทางและรกร่วมบริการก่อให้เกิดมลพิษจากไอเสียเกินมาตรฐานอีกและให้รายงาน ผลการตรวจวัดไอเสียของรถยนต์โดยสารและรกร่วมบริการต่อศาลทุก ๓ เดือน เป็นเวลา ๑ ปี นับแต่คดีถึงที่สุด

ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ด้านการควบคุม มลพิษมีภาระหน้าที่หลักในการกำกับ ดูแล อำนาจการ ประสานงาน ติดตามและประเมินผล เกี่ยวกับการฟื้นฟู คุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นการเสนอความเห็น การให้ข้อเสนอแนะ การจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมาตรการในการควบคุม ป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษ การติดตาม ตรวจสอบคุณภาพ สิ่งแวดล้อม การจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษ การพัฒนาระบบรูปแบบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ มลพิษ ประสานงานและดำเนินการเพื่อฟื้นฟูหรือระงับเหตุที่อาจเป็นอันตรายจากมลพิษในพื้นที่ ที่มีการปนเปื้อนมลพิษ และประเมินความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม การประสานงานกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ในการจัดการมลพิษ แม้ว่ารถยนต์โดยสารและรกร่วมบริการของเอกชน ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะไม่อยู่ในความหมาย ของคำว่า ยานพาหนะ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่หมายถึงเฉพาะรถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ แต่รถยนต์ตามมาตรา ๔ วรรคสอง วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ หมายความว่า รถยนต์สาธารณะ รถยนต์ บริการ และ รถยนต์ส่วนบุคคล และรถยนต์สาธารณะ หมายความว่า (๑) รถยนต์รับจ้างระหว่าง จังหวัด ซึ่งได้แก่ รถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคนที่ใช้รับจ้างระหว่างจังหวัด โดยรับส่งคนโดยสารได้เฉพาะที่นายทะเบียนกำหนด (๒) รถยนต์รับจ้างซึ่งได้แก่ รถยนต์รับจ้าง บรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน หรือรถยนต์สาธารณะอื่น นอกจากรถยนต์โดยสารประจำทาง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงไม่มีอำนาจหน้าที่เข้าไปดำเนินการ ตามมาตรา ๖๔ ถึงมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางอากาศอันเกิดจากรถยนต์โดยสารประจำทางและ รกร่วมบริการของเอกชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ปล่อยมลพิษจากท่อไอเสียเกินมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดได้ แต่อย่างไรก็ตาม ควันจากท่อไอเสียของรถยนต์โดยสารและรถร่วมบริการของเอกชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถือว่าเป็นของเสียที่เป็นมลพิษอย่างหนึ่ง ดังนั้น รถยนต์โดยสารและรถร่วมบริการของเอกชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถือได้ว่าเป็นสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ จึงเป็นแหล่งมลพิษอย่างหนึ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการเมื่อมีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับรถยนต์โดยสารและรถร่วมบริการของเอกชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปล่อยมลพิษจากท่อไอเสียเกินมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด โดยประสานงานไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ควบคุมดูแลไม่ให้รถยนต์โดยสารประจำทางและรถเอกชนร่วมบริการปล่อยควันดำสร้างความเดือดร้อนรำคาญและส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน เป็นเพียงการดำเนินการประสานงานไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเท่านั้น เมื่อศาลได้มีคำวินิจฉัยแล้วว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการขนส่งบุคคลตามอำนาจหน้าที่ ในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแล อำนวยการ ประสานงาน ติดตามและประเมินผลเกี่ยวกับการฟื้นฟู คุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมควบคุมมลพิษ ได้ปล่อยปลดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการกำกับดูแล ประเมินผล ประสานงานและดำเนินการเพื่อฟื้นฟู หรือระงับเหตุที่อาจเป็นอันตรายจากมลพิษ กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยปล่อยรถยนต์โดยสารและรถร่วมบริการของเอกชนที่มีเครื่องยนต์ก่อให้เกิดควันดำอันเป็นมลพิษหรือปล่อยรถที่มีสภาพไม่มั่นคงแข็งแรงหรืออาจเกิดอันตรายอันอาจทำให้เสื่อมเสียสุขภาพอนามัยของผู้โดยสารและประชาชนทั่วไปมาวิ่งให้บริการแก่ประชาชน เป็นเหตุให้รถยนต์โดยสารและรถร่วมบริการของเอกชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลปล่อยควันดำอันเป็นมลพิษจากท่อไอเสียเกินมาตรฐานอันเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในกรณีดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ อธิบดีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะกรรมการและเลขาธิการของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ มีอำนาจหน้าที่เสนอคำแนะนำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๕๓ (๖) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใช้อำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้รถยนต์โดยสารและรถร่วมบริการของเอกชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในสังกัดของ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทั้งอากาศเสียออกสู่บรรยากาศไม่เกินมาตรฐาน เพื่อให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจหน้าที่เข้าไปควบคุมดูแลไม่ให้รถยนต์โดยสารและรถร่วมบริการของเอกชนดังกล่าวปล่อยควันดำเกินมาตรฐานที่กำหนด อันเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนตามมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ไม่ได้มีการดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเช่นกัน พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดแผนปฏิบัติการในการกำกับดูแล ติดตาม ควบคุมเพื่อมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปล่อยรถยนต์โดยสารและรถร่วมบริการของเอกชนออกวิ่งโดยปล่อยควันดำเกินมาตรฐาน และรายงานผลการปฏิบัติการตามแผนดังกล่าวต่อศาลทุก ๓ เดือน เป็นเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาดำเนินการตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อประกาศกำหนดให้รถยนต์โดยสารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และรถร่วมบริการของเอกชนต้องถูกควบคุมการปล่อยอากาศเสียตามมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑-๑๔/๒๕๕๗)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณสุขและอนามัย

เมื่อกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิต หรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน และหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เกี่ยวข้อง อีกทั้งได้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยทางจดหมาย และเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็น ๔ ภูมิภาคทั่วประเทศ จึงถือว่ารัฐได้จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการตามมาตรา ๕๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และเมื่อสิ่งที่ยืนยันความเป็นมนุษย์ คือ เสรีภาพอันมิอาจก้าวล่วงได้ แต่เสรีภาพย่อมถูกจำกัดเมื่อล่วงล้ำเสรีภาพของบุคคลอื่นภายใต้การรับรองของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เสรีภาพจึงเป็นการกระทำโดยอิสระของบุคคลที่มีได้อยู่ภายใต้บังคับของบุคคลอื่น และสิทธิเป็นเครื่องยืนยันถึงเสรีภาพของบุคคล ทำให้มีสภาพบังคับต่อบุคคลภายนอก สิทธิและเสรีภาพจึงเป็นสิ่งเดียวกันที่มีอาจแยกออกจากกันได้ ส่วนที่บุคคลใดเลือกที่จะมีชีวิตอยู่หรือเลือกที่จะไม่มีชีวิตย่อมเห็นได้ชัดว่าเป็นเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การที่บุคคลแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตตน หรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย ซึ่งมีผลทำให้ผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมต้องเคารพการตัดสินใจดังกล่าวนั้นเรียกว่าสิทธิของบุคคล และมีใช้สิทธิที่จะเลือกไม่มีชีวิตอยู่ แต่เป็นสิทธิในการเลือกที่จะปฏิเสธการรักษาพยาบาลเพื่อที่จะได้ตายโดยธรรมชาติ การทำหนังสือแสดงเจตนาดังกล่าวเป็นการแสดงสิทธิในชีวิตและร่างกายตามมาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยเป็นการยื่นความประสงค์ไว้ล่วงหน้าเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบความประสงค์ของตนว่าจะใช้สิทธิเช่นใด จึงหาเป็นการกระทำที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนไม่ และไม่ใช้การปล่อยให้ผู้ป่วยเสียชีวิตลงโดยดော်วันไม่ให้การรักษา หรือการให้ยาและเครื่องมืออุปกรณ์ทางการแพทย์บางอย่างเพื่อยุติชีวิต ถึงแม้ผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาประสงค์จะให้ใช้วิธีการปล่อยให้เสียชีวิตลงโดยดော်วันไม่ให้การรักษา หรือการให้ยาและเครื่องมืออุปกรณ์ทางการแพทย์บางอย่างเพื่อยุติชีวิตก็หาต้องตามกฎกระทรวงฉบับที่พิพาทไม่ และไม่ทำให้

การกระทำของผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขปฏิบัติตามหนังสือแสดงเจตนา เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีได้เป็นการทอดทิ้งผู้ซึ่งพึ่งตนเองมิได้ เนื่องจาก ยังคงมีหน้าที่ดูแลรักษาผู้ป่วยแบบประคับประคอง การที่หน่วยงานของรัฐได้ออกประกาศ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์ จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิต หรือเพื่อยุติ การทรมานจากการเจ็บป่วย พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงไม่เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งประกอบวิชาชีพเวชกรรมฟ้องว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกรัชมณฑรี) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข) ออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุข ที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิต หรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการออกกฎกระทรวง ฉบับดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำบริการสาธารณสุขด้านการสาธารณสุข เป็นการปล่อยให้ผู้ป่วยเสียชีวิตลงโดยจวนไม่ให้การรักษาหรือการใช้เครื่องมืออุปกรณ์ ทางการแพทย์บางอย่างเพื่อยุติชีวิต อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี ของประชาชน ขัดต่อมโนสำนึกในความเป็นแพทย์ และไม่ต้อด้วยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติ วิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ ออกโดยไม่ผ่านขั้นตอนการพิจารณาขององค์กรที่รับผิดชอบ สร้างหลักเกณฑ์ใหม่ที่สร้างภาระต่อผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมให้หนักขึ้น นอกจากนี้ กฎกระทรวง ฉบับดังกล่าวมิได้มีผลเป็นการให้ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมจะพ้นจากความรับผิดชอบในการ ดูแลผู้ป่วยผู้ที่มีหนังสือแสดงเจตนา และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้ดำเนินการเปิดให้มีการรับฟัง ความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียอย่างทั่วถึงตามมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกเลิกเพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาหลักการและเหตุผลของ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับ บริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิต หรือเพื่อยุติการทรมาน จากการเจ็บป่วย พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นเรื่องสิทธิในการทำหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับ บริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตตน หรือเพื่อยุติการทรมาน จากการเจ็บป่วยได้ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเป็น

สารัตถะเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายที่บุคคลพึงมี ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงเป็นการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ซึ่งรัฐมีหน้าที่จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการตามมาตรา ๕๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้จัดประชุมเพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำร่างกฎกระทรวงพิพาทเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ ต่อมา ได้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำร่างกฎกระทรวงพิพาท จัดสัมมนาการทำเป็นหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่มีการประชุมปรับเนื้อหาของร่างกฎกระทรวงพิพาท ต่อมา ได้มีการรับฟังความคิดเห็นทางจดหมาย และเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็น ๔ ภูมิภาคทั่วประเทศ แพทยสภาได้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นร่างกฎกระทรวงพิพาท หลังจากนั้น สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติร่วมกับกรมการแพทย์จัดประชุมวิชาการเพื่อให้เข้าใจเจตนารมณ์ของร่างกฎกระทรวงพิพาท กรณีจึงเห็นว่ารัฐได้จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการตามมาตรา ๕๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว อีกทั้งร่างกฎกระทรวงดังกล่าวได้เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบและได้เสนอร่างกฎกระทรวงดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการร่างกฎกระทรวงตามที่สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติเสนอ และได้สั่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา หลังจากนั้นจึงได้นำเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองลงนามในร่างกฎกระทรวงพิพาท ร่างกฎกระทรวงดังกล่าวได้ประกาศลงราชกิจจานุเบกษาโดยให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสองร้อยสิบวันนับแต่วันที่ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา กรณีจึงเป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิต หรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนั้น การออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิต หรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงเป็นไปตามหลักการและวิธีการที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้แล้ว คดีจึงมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยในประการต่อไปเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของกฎกระทรวง

กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิต หรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย พ.ศ. ๒๕๕๓ ว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายหรือไม่ เห็นว่าตามธรรมชาติสิ่งที่ยืนยันความเป็นมนุษย์คือ เสรีภาพอันมีอาจก้าวล่วงได้ แต่เสรีภาพย่อมถูกจำกัดเมื่อล่วงล้ำเสรีภาพของบุคคลอื่นภายใต้การรับรองของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เสรีภาพจึงเป็นการกระทำโดยอิสระของบุคคลที่มีได้อยู่ภายใต้บังคับของบุคคลอื่น สำหรับสิทธินั้นเป็นเครื่องยืนยันถึงเสรีภาพดังกล่าวของบุคคล ทำให้มีสภาพบังคับต่อบุคคลภายนอก ฉะนั้นสิทธิและเสรีภาพจึงเป็นสิ่งเดียวกันที่มีอาจแยกออกจากกันได้ ส่วนที่บุคคลใดเลือกที่จะมีชีวิตอยู่หรือเลือกที่จะไม่มีชีวิตนั้นย่อมเห็นได้ชัดว่าเป็นเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย แต่การที่บุคคลแสดงเจตนาในการไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตตน หรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย ซึ่งมีผลทำให้ผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมต้องเคารพการตัดสินใจดังกล่าวนั้น การดังกล่าวย่อมเรียกว่าสิทธิของบุคคล ทั้งสิทธิดังกล่าวมิใช่สิทธิที่จะเลือกไม่มีชีวิตอยู่ แต่เป็นสิทธิในการเลือกที่จะปฏิเสธการรักษาพยาบาลเพื่อที่จะได้ตายโดยธรรมชาติ และหากพิจารณาหลักการและเหตุผลของกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิต หรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย พ.ศ. ๒๕๕๓ แล้วเมื่อพิจารณาตามถ้อยคำของบทนิยามของกฎกระทรวงที่พิพาทแล้วย่อมพิจารณาประการแรกได้ว่าการที่บุคคลทำหนังสือแสดงเจตนาไว้ล่วงหน้าว่าไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตตนหรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วยเป็นการกระทำที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนได้หรือไม่ เห็นว่า การทำหนังสือดังกล่าวเป็นการแสดงสิทธิในชีวิตและร่างกายตามมาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังที่ได้วินิจฉัยไว้ข้างต้น โดยเป็นการยื่นความประสงค์ไว้ล่วงหน้าเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบความประสงค์ของตนว่าจะใช้สิทธิเช่นใด จึงหาเป็นการกระทำที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนไม่ และหากความประสงค์ดังกล่าวเป็นไปตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิต หรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย พ.ศ. ๒๕๕๓ แล้วก็มีข้อพิจารณาต่อไปว่าข้อกำหนดในกฎกระทรวงที่พิพาทเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า กฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดองค์ประกอบของการแสดงสิทธิไว้ ประการแรกว่า หากมีผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตหรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย

หนังสือแสดงเจตนาต้องครบถ้วนบริบูรณ์ ประการที่สอง ผู้ประกอบวิชาชีพสาธารณสุข
 งามีอำนาจหน้าที่ในการทำให้ผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาถึงแก่ความตายโดยวิธีการใด ๆ ไม่
 ประการที่สาม ผู้ทำหนังสือแสดงเจตนายังคงได้รับการดูแลแบบประคับประคอง ประการที่สี่
 ผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาดังกล่าวจะต้องมีภาวะตามที่กฎกระทรวงพิพาทกำหนดไว้ ประการที่ห้า
 ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่รับผิดชอบการรักษามีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยพยากรณ์โรค
 ตามมาตรฐานทางการแพทย์ และประการสุดท้าย หากผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาดังกล่าวต้องการตาย
 อย่างธรรมชาติ ดังนั้น ตามองค์ประกอบของกฎกระทรวงที่พิพาทจึงหาใช่การปล่อยให้ผู้ป่วย
 เสียชีวิตลงโดยดเว้นไม่ให้การรักษา หรือการใช้ยาและเครื่องมืออุปกรณ์ทางการแพทย์บางอย่าง
 เพื่อยุติชีวิต และถึงแม้ผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาประสงค์จะให้ใช้วิธีการปล่อยให้ผู้คนเสียชีวิตลง
 โดยดเว้นไม่ให้การรักษา หรือการใช้ยาและเครื่องมืออุปกรณ์ทางการแพทย์บางอย่างเพื่อยุติชีวิต
 ก็หาต้องตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์
 จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิต หรือเพื่อยุติการทรมาน
 จากการเจ็บป่วย พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่ และหาทำให้ผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขมีอำนาจหน้าที่
 ปฏิบัติตามหนังสือแสดงเจตนาดังกล่าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ประการใดไม่ หากผู้ประกอบ
 วิชาชีพด้านสาธารณสุขกระทำตามหนังสือแสดงเจตนาดังกล่าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ต้องถือว่า
 กระทำความผิดและไม่พ้นจากความรับผิดชอบทั้งปวงตามนัยมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ
 สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ นอกจากนี้ การปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่พิพาทนี้มีได้เป็นการ
 ทอดทิ้งผู้ซึ่งพึ่งตนเองมิได้ เนื่องจากผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมยังคงมีหน้าที่ดูแลรักษาผู้ป่วย
 แบบประคับประคองดังที่ได้วินิจฉัยไว้ข้างต้น กรณีจึงหาต้องตามมาตรา ๓๐๗ แห่งประมวล
 กฎหมายอาญาไม่ อีกทั้งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสุขภาพ
 แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ออกกฎกระทรวงที่พิพาทโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว
 ที่มีวัตถุประสงค์ในการวางกรอบและแนวทางในการกำหนดนโยบายยุทธศาสตร์และการดำเนินงาน
 ด้านสุขภาพของประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์แตกต่างกับกฎหมายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามอ้าง เช่น
 พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ ที่มีวัตถุประสงค์หลักในการควบคุมดูแล และ
 กำหนดมาตรฐานวิชาชีพและจริยธรรมผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมให้ปฏิบัติตามวิชาชีพเวชกรรม
 ซึ่งการดังกล่าวได้อยู่ภายใต้การดูแลโดยแพทยสภา แต่การออกกฎกระทรวงพิพาทซึ่งเป็นการปฏิบัติ
 ตามกฎหมายว่าด้วยสุขภาพแห่งชาติซึ่งมิได้เป็นการกำหนดมาตรฐานในการประกอบวิชาชีพ
 เวชกรรมแต่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดการงานด้านสุขภาพของประเทศ รวมทั้งกฎกระทรวง
 ตามพิพาทก็มิได้มีเนื้อหาสาระเกินกว่าพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นเพียง
 การอธิบายความ กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการจัดทำหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการ

สาธารณสุขที่เป็นไปเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิต หรือเพื่อยุติการทรมานจากการป่วย
เท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ออกประกาศกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ
ดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพื่อยืดการตาย
ในวาระสุดท้ายของชีวิต หรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงไม่เป็นการไม่ชอบ
ด้วยกฎหมาย ดังนั้น กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนา
ไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิต หรือ
เพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย พ.ศ. ๒๕๕๓ มิได้เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และองค์ประกอบ
อันมีความหมายในการปล่อยให้ผู้ทำหนังสือแสดงเจตนา เสียชีวิตลงโดยงดเว้นไม่ให้การรักษา
หรือการใช้ยาและเครื่องมืออุปกรณ์ทางการแพทย์บางอย่างเพื่อยุติชีวิต แต่เป็นการรักษา
อย่างประคับประคองเพื่อให้ผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาดังกล่าวตายอย่างเป็นธรรมชาติเพื่อมิให้
ยื้อความตายอย่างสิ้นหวังหรือทำให้ผู้นั้นต้องทรมานจากการเจ็บป่วยอยู่ตลอดเวลา ทั้ง ๆ ที่หากไม่มี
บริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิต หรือเพื่อยุติการทรมาน
จากการเจ็บป่วยแล้วผู้นั้นควรจะตายอย่างธรรมชาติแล้ว เมื่อวินิจฉัยเนื้อหาสาระของกฎกระทรวง
กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการ
สาธารณสุขที่เป็นไปเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิต หรือเพื่อยุติการทรมาน
จากการเจ็บป่วย พ.ศ. ๒๕๕๓ แล้วไม่ปรากฏว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ และกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๑๑/๒๕๕๘)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณสุขและอนามัย

เมื่อยาที่ขอขึ้นทะเบียนตำรับยาเป็นการขอขึ้นทะเบียนยาครั้งแรก และผู้เชี่ยวชาญได้ประเมินสรรพคุณแล้วเห็นควรมีการศึกษาวิจัยทางคลินิก อีกทั้ง คณะผู้วิจัยยาที่ขอขึ้นทะเบียนไม่เข้าชี้แจงตอบข้อซักถามและไม่ส่งข้อมูลเพิ่มเติม แต่ขอผ่อนผันการส่งรายงานผลการศึกษาวิจัยภายหลัง สรรพคุณยาที่ขอขึ้นทะเบียน จึงยังเป็นที่สงสัยในสรรพคุณ การที่คณะกรรมการยามีมติว่ายามีลักษณะที่ไม่สามารถ เชื่อถือในสรรพคุณได้ตามมาตรา ๘๓ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ ทั้งไม่ใช้กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาสาธารณสุขของประเทศ หรือ ปัญหาสุขภาพของประชาชน หรือเป็นยาที่ใช้รักษาโรคร้ายแรงที่เป็นอันตรายต่อชีวิต ที่จะขอขึ้นทะเบียนโดยใช้ช่องทางด่วนและมีสาระสำคัญที่แตกต่างกับยาอื่น ทั้งในเรื่อง ความจำเป็นเร่งด่วนและความเชื่อถือในสรรพคุณ จึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติต่อการขอขึ้น ทะเบียนยาแต่ละชนิดให้เหมือนกัน การที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาไม่รับ ขึ้นทะเบียนตำรับยา จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นการเลือก ปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ คำสั่งที่ไม่รับขึ้นทะเบียนตำรับยาได้มีเนื้อหาที่แสดงถึง การให้เหตุผลและมีข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณา และข้อสับสนุนในการใช้ดุลพินิจแล้ว จึงชอบด้วยมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด มีวัตถุประสงค์ในการผลิตจำหน่ายวัคซีนยา ได้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนตำรับยา ตามแบบ ท.ย.๑ ประเภทยาแผนปัจจุบัน ชื่อ รีมูน (เอชไอวี – ๑ อิมมูโนเจน) (Remune^R (HIV – 1 Immunogen)) ซึ่งเป็น วัคซีนสำหรับรักษาผู้ติดเชื้อเอชไอวี (เชื้อโรคเอดส์) ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานคณะกรรมการ อาหารและยา) และขอใช้ช่องทางเร่งด่วนในการขึ้นทะเบียนตำรับยา เพราะว่าเป็นปัญหาโรคเอดส์ของมนุษย์ เป็นโรคที่ยังไม่สามารถรักษาได้ เป็นปัญหาสาธารณสุขเร่งด่วนของประเทศไทยและสังคมโลก ตามประกาศสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เรื่อง การขึ้นทะเบียนตำรับยาใหม่ (New Drugs) และยาสามัญใหม่ (New Generic Drugs) ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ โดยได้แนบเอกสารหลักฐาน ที่แสดงถึงสรรพคุณและความปลอดภัยของยารีมูนฯ เพื่อประกอบการพิจารณา ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ (เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา) แจ้งว่าคณะกรรมการยามีมติไม่รับขึ้นทะเบียนตำรับ

ยาริมนู โดยให้เหตุผลว่าไม่สามารถเชื่อถือในสรรพคุณของยา เพราะไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนว่ายาริมนู มีสรรพคุณในการรักษาได้ และใช้เวลาในการพิจารณานานเมื่อเปรียบเทียบกับ การขอขึ้นทะเบียนตำรับยาอิมมิวโนไคน์ (Immunokine WF10) ของผู้ขอรายอื่นซึ่งใช้เวลาพิจารณาเพียง ๔ เดือนเศษนับแต่วันยื่นคำขอ แต่ในรายชื่อของผู้ฟ้องคดีกลับใช้เวลาพิจารณานานถึง ๓ ปีเศษ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งไม่รับขึ้นทะเบียนตำรับยาริมนู ไม่ได้แสดงผลตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้มีข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อันเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ไม่รับขึ้นทะเบียนตำรับยาริมนู

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การขอขึ้นทะเบียนตำรับยาริมนู (เอชไอวี – ๑ อิมมูโนเจน) ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นการขอขึ้นทะเบียนยาครั้งแรก โดยยังไม่เคยได้รับการขึ้นทะเบียนในประเทศใดมาก่อน ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองโดยคณะอนุกรรมการพิจารณาการขึ้นทะเบียนตำรับยาแผนปัจจุบันสำหรับมนุษย์ที่เป็นยาชีววัตถุใหม่ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๐ ได้ให้ผู้เชี่ยวชาญประเมินให้ความเห็น ทั้งให้คณะผู้วิจัยยาริมนู ของผู้ฟ้องคดีเข้าชี้แจงและตอบข้อซักถามของคณะอนุกรรมการ แต่ในการพิจารณาชั้นผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นว่า ข้อมูลที่ผู้ฟ้องคดีส่งให้ยังไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะชี้ชัดลงไปได้ว่า ในทางการแพทย์แล้วยาริมนู สามารถชะลอการกลายเป็นเอดส์ตามสรรพคุณที่ให้ไว้ได้หรือไม่ คณะอนุกรรมการฯ จึงขอให้ผู้ฟ้องคดีส่งข้อมูลเพิ่มเติม และเห็นว่าควรมีการศึกษาวิจัยทางคลินิกระยะที่ ๓ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ส่งข้อมูลให้ครบถ้วนแต่อย่างใด ทั้งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๐ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้พิจารณาโดยช่องทางเร่งด่วน เพื่อขอให้ผ่อนผันส่งงานวิจัยทางคลินิกระยะที่ ๓ ในภายหลัง แสดงให้เห็นว่าสรรพคุณของยาริมนู ของผู้ฟ้องคดียังเป็นที่ยังสงสัย การที่คณะอนุกรรมการฯ มีความเห็นว่ายาริมนู ของผู้ฟ้องคดีมีลักษณะที่ไม่สามารถเชื่อถือในสรรพคุณได้ตามมาตรา ๘๓ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่รับขึ้นทะเบียนตำรับยาของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ประกาศสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เรื่อง การขึ้นทะเบียนตำรับยาใหม่ (New Drugs) และยาสามัญใหม่ (New Generic Drugs) ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ กำหนดกระบวนการขึ้นทะเบียนตำรับยาใหม่ไว้ ๒ ช่องทาง โดยช่องทางที่ ๒ คือ ช่องเร่งด่วน (Accelerated or Priority Review) กำหนดว่า (ก) กลุ่มยาที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาสาธารณสุขของประเทศ หรือปัญหาสุขภาพของประชาชน หรือเป็นยาที่ใช้รักษาโรคร้ายแรงที่เป็นอันตรายต่อชีวิต เช่น ยารักษาโรคเอดส์ ยารักษาโรคมะเร็ง และยาอื่น ๆ ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นสมควร

เมื่อยาริมูนฯ เป็นยาสำหรับผู้ป่วยที่ติดเชื้อในระยะเริ่มแรกและยังไม่แสดงอาการของโรคเอดส์ โดยมีจำนวนเซลล์ซีดีโฟร์สูงกว่า ๓๐๐ เซลล์ต่อไมโครลิตร หรืออาจใช้ยาริมูนฯ ร่วมกับยาต้านไวรัสเอดส์ตามคำแนะนำของแพทย์ แสดงให้เห็นว่ายาริมูนฯ เป็นยาที่ไคร้รักษาผู้ที่เริ่มติดเชื้อซึ่งยังไม่มีอันตรายต่อชีวิตในระยะเวลาอันใกล้และคณะอนุกรรมการพิจารณาการขึ้นทะเบียนตำรับยาแผนปัจจุบันสำหรับมนุษย์ที่เป็นยาชีววัตถุใหม่มีความเห็นว่าปัจจุบันมียาที่ใช้สำหรับรักษาโรคเอดส์หลายชนิดที่มีประสิทธิภาพ เห็นได้ว่า ประชาชนยังมีทางเลือกให้ใช้ยาชนิดอื่นในการรักษาโรคเอดส์ได้ ดังนั้น การอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีใช้การขึ้นทะเบียนตำรับยาใหม่ในช่องทางเร่งด่วนจึงไม่เป็นการแก้ไขปัญหาสาธารณสุขของประเทศหรือปัญหาสุขภาพของประชาชนได้อย่างเร่งด่วน

นอกจากนี้ การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ย่อมหมายถึง การปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกันแตกต่างกันหรือปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้เหมือนกัน ส่วนคำว่าเร่งด่วน ย่อมต้องถือเอาช่วงเวลาหนึ่ง ๆ เป็นสาระสำคัญ เมื่อยาริมูนฯ ของผู้ฟ้องคดีกับยาอิมมิวโนโคไนน์ ยาพลาสโมทริม และยา Iressa ซึ่งเคยได้รับอนุมัติให้ใช้ช่องทางเร่งด่วน แม้จะเป็นยารักษาโรค แต่ก็ยังเป็นยาต่างชนิดกัน ทั้งยังเป็นการขอขึ้นทะเบียนตำรับยาต่างกรรมต่างวาระ ดังนั้น ยาทั้งสี่ชนิดนี้จึงมีความแตกต่างกันในเรื่องความจำเป็นเร่งด่วน ประกอบกับสรรพคุณของยาริมูนฯ ยังเป็นที่สงสัยในสรรพคุณ แต่ยาอิมมิวโนโคไนน์และยาพลาสโมทริมเป็นยาที่คณะอนุกรรมการฯ พิจารณาแล้วเชื่อถือในสรรพคุณ ส่วนยา Iressa เป็นยาที่คณะอนุกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นยาที่ไคร้รักษาโรคมะเร็งที่มีการกำเริบอย่างต่อเนื่อง ยาริมูนฯ ของผู้ฟ้องคดีกับยาทั้งสามชนิดจึงมีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติต่อการขอขึ้นทะเบียนยาทั้งสี่ชนิดให้เหมือนกัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่พิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีใช้ช่องทางเร่งด่วนในการขึ้นทะเบียนตำรับยา จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบและไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด

นอกจากนี้ การแต่งตั้งอนุกรรมการฯ เป็นอำนาจของคณะกรรมการยาตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ ที่จะพิจารณาแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านตามความเหมาะสมในแต่ละเรื่อง เมื่อยาพลาสโมทริมและยาริมูนฯ มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติต่อการขอขึ้นทะเบียนตำรับยาให้เหมือนกัน การที่ประธานกรรมการยาไม่แต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญเพิ่มเข้าเป็นคณะอนุกรรมการฯ เหมือนกับที่แต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญเพิ่มเข้าเป็นคณะอนุกรรมการฯ ในการพิจารณาคำขอขึ้นทะเบียนตำรับยาพลาสโมทริมจึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ

โดยที่ข้อเท็จจริงตามหนังสือ ด่วนที่สุด ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นคำสั่งที่ไม่รับขึ้นทะเบียนตำรับยาวิธีมนุษย คณะกรรมการยาได้แจ้งว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งคำขอขึ้นทะเบียนตำรับยาพร้อมเอกสารทางวิชาการประกอบคำขอขึ้นทะเบียนและหนังสือชี้แจงเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีให้ผู้เชี่ยวชาญของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาประเมินผล และนำผลการประเมินของผู้เชี่ยวชาญเข้าพิจารณาในคณะอนุกรรมการฯ รวมทั้งสิ้น ๓ ครั้ง และคณะกรรมการยามีมติไม่รับขึ้นทะเบียนตำรับยานี้ เนื่องจากยาที่ขอขึ้นทะเบียนไม่สามารถเชื่อถือในสรรพคุณได้ตามมาตรา ๘๓ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ เห็นได้ว่า คำสั่งตามหนังสือข้างต้นได้ให้เหตุผลและมีข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณา และข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๖๓/๒๕๖๑)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณสุขและอนามัย

กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ตามข้อ ๒๒ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่จะกักสุนัขที่พบในที่หรือทางสาธารณะ ในเขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข โดยไม่ปรากฏเจ้าของ ซึ่งในการออกจับสุนัขต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ โดยต้องมีการกลั่นกรองว่าจะต้องเป็นกรณีที่สุนัขก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ร้องเรียน ส่วนในการปฏิบัติต่อสุนัขที่ถูกส่งไปกักที่ศูนย์ควบคุมนั้น แม้ว่ากรุงเทพมหานครจะไม่ใช้ผู้ที่อยู่ภายใต้บทนิยามคำว่า “เจ้าของสุนัข” ตามข้อ ๕ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครดังกล่าวก็ตาม แต่กรุงเทพมหานครก็ต้องดูแลสุนัขโดยมีมาตรฐานที่ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่ได้กำหนดให้ประชาชนต้องปฏิบัติ โดยเทียบเคียงตามข้อ ๑๖ ของข้อบัญญัติเดียวกัน เช่น จัดสถานที่เลี้ยงตามความเหมาะสมของสุนัข โดยมีขนาดเพียงพอแก่การดำรงชีวิตของสุนัข มีแสงสว่างและการระบายอากาศที่เพียงพอ มีระบบการระบายน้ำและกำจัดสิ่งปฏิกูลให้ถูกสุขลักษณะ รับผิดชอบต่อความเป็นอยู่ของสุนัขในเรื่องอาหาร จัดให้มีการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรคในสุนัข เมื่อศูนย์ควบคุมสุนัขกรุงเทพมหานครได้มีการปรับปรุงสถานที่ที่สามารถกักสุนัขจรจัดได้อย่างเหมาะสมและสมควรตามสภาพที่มีสุนัขจำนวนมากแล้ว จึงถือเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และเป็นไปตามที่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดไว้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องและเพิ่มเติมคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีและกลุ่มผู้เลี้ยงสุนัขจรจัดได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่กองสัตว์แพทย์สาธารณสุข สำนักอนามัย และหัวหน้าศูนย์ควบคุมสุนัขจรจัดประเวศ สังกัดผู้ถูกฟ้องคดี (กรุงเทพมหานคร) ดำเนินการจับสุนัขจรจัดตามสถานที่ต่าง ๆ จากการร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดี โดยไม่มีการแจ้ง ปิดประกาศ หรือสอบสวนก่อนว่าสุนัขที่จะจับเป็นสุนัขจรจัดหรือสุนัขมีเจ้าของหรือไม่ เป็นเหตุให้สุนัขบ้านบางส่วนหรือสุนัขจรจัดที่ทำหมันและฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าแล้วต้องถูกจับไปด้วย ทั้งไม่มีการแยกแยะว่าสุนัขนั้นมีปลอกคอหรือไม่ ไม่มีการแยกสายพันธุ์ หรือแยกสุนัขป่วย พิการ หรือตั้งท้อง เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีและเจ้าของสุนัขรายอื่นต้องเสียค่าใช้จ่ายในการติดต่อขอรับสุนัขกลับคืน และเมื่อนำสุนัขกลับมาแล้วก็ต้องพาไปโรงพยาบาลสัตว์เพื่อรักษา เพราะสุนัขติดโรค ขาดอาหาร และอ่อนแอ เนื่องจากสภาพ

คอกกักขังของศูนย์ควบคุมสุนัขประเวศไม่มีหลังคากันแดด กันลม สกปรก อาหารไม่มีภาชนะใส่รวมทิ้งไม่ได้แยกขังระหว่างสุนัขปกติกับสุนัขป่วย และไม่มีการดูแลรักษาสุนัขที่ป่วย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีปิดประกาศหรือแจ้งก่อนเข้าจับสุนัขล่วงหน้าเพื่อการคัดกรองสุนัข ให้มีความโปร่งใสในการร้องเรียนแจ้งจับระหว่างเจ้าของผู้เลี้ยงดูกับผู้แจ้ง ใ้แจ้งเว้นการจับสุนัขที่มีการทำหมันและฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า ให้ผู้ถูกฟ้องคดีปรับปรุงศูนย์ควบคุมสุนัขจรจัดประเวศ เนื่องจากมีความแออัด ไม่มีที่กั้นแดดกันฝน และการให้อาหารที่ไม่เพียงพอต่อความต้องการของสุนัข

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ในการรักษาภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนในท้องถิ่นหรือเพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสัตว์ โดยการออกข้อกำหนดให้พื้นที่ในเขตอำนาจเป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีถูกกำหนดเป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข ซึ่งห้ามมิให้ผู้ใดปล่อยสุนัขในที่หรือทางสาธารณะหรือในที่อื่นใดในเขตพื้นที่โดยเด็ดขาดตามข้อ ๖ และข้อ ๗ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยการตรวจสอบสุนัขในพื้นที่สาธารณะเป็นอำนาจหน้าที่ของกองสัตวแพทย์สาธารณสุข สำนักอนามัย (ในขณะเกิดเหตุแห่งการฟ้องคดี) และสำนักงานสัตวแพทย์สาธารณสุข สำนักอนามัย (ในปัจจุบัน) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ตามข้อ ๒๒ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครข้างต้น ที่จะกักสุนัขที่พบในที่หรือทางสาธารณะ ในเขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข โดยไม่ปรากฏเจ้าของ และดำเนินการตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กล่าวข้างต้น ผู้ถูกฟ้องคดีโดยสำนักงานสัตวแพทย์สาธารณสุขต้องกระทำด้วยวิธีการที่เหมาะสม ทั้งในการจับสุนัขและการปฏิบัติต่อสุนัขที่นำไปกักไว้ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งในการออกจับสุนัขดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีก็กำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินการไว้ โดยต้องมีการกลั่นกรองว่าจะต้องเป็นกรณีที่สุนัขก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ร้องเรียน ส่วนในการปฏิบัติต่อสุนัขที่ถูกส่งไปกักที่ศูนย์ควบคุมนั้น แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่ใช้ผู้ที่อยู่ภายใต้บทนิยามคำว่า “เจ้าของสุนัข” ตามข้อ ๕ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. ๒๕๔๘ ก็ตาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ต้องดูแลสุนัขโดยมีมาตรฐานที่ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดให้ประชาชนต้องปฏิบัติ ทั้งนี้ โดยเทียบเคียงตามข้อ ๑๖ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครดังกล่าว กล่าวคือ จะต้องจัดสถานที่เลี้ยงตามความเหมาะสมของสุนัข โดยมีขนาดเพียงพอแก่การดำรงชีวิตของสุนัข มีแสงสว่างและการระบายอากาศที่เพียงพอ มีระบบการระบายน้ำและกำจัดสิ่งปฏิกูลให้ถูกสุขลักษณะ ไม่ปล่อยให้เป็นที่สะสมหมักหมมจนเกิดกลิ่นเหม็นรบกวน

ผู้ที่อยู่บริเวณใกล้เคียง การเลี้ยงสุนัขควบคุมพิเศษต้องกระทำในสถานที่หรือกรงที่สุนัขไม่สามารถเข้าถึงบุคคลภายนอกพร้อมป้ายเตือนให้ชัดเจน ควบคุมสุนัขมิให้ออกนอกสถานที่เลี้ยงโดยปราศจากการควบคุม ควบคุมดูแลสุนัขมิให้ก่อกวนอันตรายหรือเหตุรำคาญแก่ผู้อื่น รับผิดชอบต่อความเป็นอยู่ของสุนัขในเรื่องอาหาร จัดให้มีการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรคในสุนัข เพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสุนัขมาสู่คน เมื่อสุนัขตายลงก็ต้องกำจัดซากสุนัขและมูลสุนัขให้ถูกสุขลักษณะ เพื่อป้องกันมิให้เป็นแหล่งเพาะพันธุ์แมลงหรือสัตว์นำโรค ทั้งนี้ โดยวิธีที่ไม่ก่อเหตุรำคาญจากกลิ่นคาว และไม่เป็นเหตุให้เกิดการปนเปื้อนของแหล่งน้ำ นอกจากนี้ ในกรณีที่มีเหตุควรสงสัยว่าสุนัขที่เลี้ยงนั้นเป็นโรคอันอาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพของบุคคลทั่วไป ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องแยกสุนัขนั้นไว้ต่างหาก และต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของสัตวแพทย์ หากผู้ถูกฟ้องคดีสามารถเลี้ยงดูสุนัขได้อย่างเหมาะสมตามมาตรฐานที่กล่าวข้างต้น และทำให้สุนัขสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีความสุขตามสมควร ก็ย่อมสร้างความมั่นใจและสบายใจแก่ประชาชนผู้รักสุนัขที่จะให้ความร่วมมือแก่ผู้ถูกฟ้องคดีในการจับสุนัขที่ไม่มีเจ้าของไปอยู่ในความรับผิดชอบดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีต่อไป และอาจทำให้ปัญหาสุนัขไร้เจ้าของลดลงได้ในที่สุด ซึ่งในคดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงในระหว่างพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีปรับปรุงศูนย์ควบคุมสุนัขกรุงเทพมหานคร (ประเวศ) โดยมีการก่อสร้างหลังคาออกของ ทำให้สุนัขไม่ต้องทรมาณจากแดด ลม หรือฝน ปรับปรุงคอกขังให้สะอาดขึ้น มีภาชนะใส่อาหารที่เหมาะสมเพียงพอกับสุนัขจนไม่เกิดการกัดกัน ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ยอมรับข้อเท็จจริงในส่วนนี้ และในการเลี้ยงสุนัขที่ถูกกัก มีการแยกสุนัขเพศผู้และเพศเมียในคอกที่แยกจากกัน มีการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าแก่สุนัขทั้งหมดในวันที่มีการย้าย ยกเว้นกรณีที่สุนัขกัดคนหรือสงสัยโรคพิษสุนัขบ้า สุนัขตั้งท้องหรือสุนัขแม่ลูกอ่อน ลูกสุนัขเล็กที่ไม่มีแม่จะเข้าคอกพิเศษที่เป็นสัดส่วน นอกจากนี้ ในส่วนของการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรคก็มีการจัดหาที่จำเป็นสำหรับสุนัข รวมถึงวิตามินไว้ด้วย ในชั้นนี้จึงรับฟังได้ว่าศูนย์ควบคุมสุนัขกรุงเทพมหานคร (ประเวศ) เป็นสถานที่ที่สามารถกักสุนัขจรจัดได้อย่างเหมาะสมและสมควรตามสภาพที่มีสุนัขจำนวนมากแล้ว อันเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และเป็นไปตามที่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดไว้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย พิพากษายืน

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๓๔/๒๕๖๒)

คดีพิพาทเกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญ

แม้ว่านายกเทศมนตรีจะใช้อำนาจและกระทำตามหน้าที่เพื่อป้องกันและระงับมิให้เอกชนผู้ประกอบการผลิตกะปิอันก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญขึ้นในสถานที่เอกชน โดยให้เจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบให้คำแนะนำ การสั่งระงับกิจการและให้ปรับปรุงสถานที่ การให้ย้ายสถานที่ที่ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็น การให้ลดปริมาณและการใช้ผ้าใบกันลม รวมถึงการกันรั้วและการให้เร่งแก้ไขปรับปรุง ตามที่มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบข้อ ๖ และข้อ ๘ แห่งเทศบัญญัติเทศบาลเมืองระยอง พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดไว้ก็ตาม แต่เมื่อการประกอบกิจการยังคงก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญ นายกเทศมนตรีในฐานะพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้ เมื่อมิได้ดำเนินการและเหตุเดือดร้อนรำคาญยังไม่อาจแก้ไขหรือระงับให้หมดสิ้นไปได้ กรณีจึงถือได้ว่านายกเทศมนตรีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของบ้านและอาศัยอยู่ติดกับที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งประกอบกิจการผลิตกะปิ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากกลิ่นเหม็นจากการประกอบการผลิตกะปิทั้งวัน สามีของผู้ฟ้องคดีจึงได้ร้องเรียนต่อสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด เมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรีเทศบาลนครระยอง) ได้มีคำสั่งให้ระงับกิจการการผลิตกะปิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อให้ปรับปรุงและดำเนินการแก้ไขวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๘ และวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อีก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งว่าได้ดำเนินการตรวจสอบพร้อมแนะนำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แก้ไขและปรับปรุงเหตุรำคาญดังกล่าวแล้ว แต่กลิ่นเหม็นยังคงรบกวนเพราะเครื่องจักรใช้งานไม่ได้ผล และต่อมาวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งว่าได้ดำเนินการตรวจสอบและได้รับการชี้แจงจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า ได้ปฏิบัติตามคำแนะนำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยนำแผ่นผ้าใบกันทางลมที่จะพัดกลิ่นเข้าสู่บ้านข้างเคียง และย้ายสถานที่ตากเคยไปอยู่ใต้กระแสมลม อีกทั้งได้ลดปริมาณการจัดซื้อและปรับปรุงกระบวนการหมักโดยลดระยะเวลาหมักเพื่อทำให้มีกลิ่นน้อยลง ต่อมา ผู้ฟ้องคดีและสามีของผู้ฟ้องคดีได้แจ้งความต่อเจ้าพนักงานตำรวจว่า ได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากการประกอบกิจการผลิตกะปิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้ตรวจสอบ

และพิจารณาออกคำสั่งตามกฎหมาย แต่เหตุเดือดร้อนรำคาญจากกลิ่นกะปิยังคงมีเหมือนเดิม จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ระวังการส่งกลิ่นเหม็นจากการประกอบกิจการผลิตกะปิ หากไม่สามารถระงับกลิ่นได้อย่างถาวร ขอให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการผลิตกะปิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๕ ได้กำหนดว่า ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ (๑) ... (๔) การกระทำใดๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น ... หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามมิให้ผู้ใดก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชน รวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย โดยการออกคำสั่งเป็นหนังสือ เพื่อระงับกำจัดและควบคุมเหตุรำคาญต่างๆ ได้ และในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นสมควรจะให้กระทำโดยวิธีการใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้นหรือกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้เหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคตโดยระบุไว้ในคำสั่งได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ แต่หากปรากฏว่า ผู้รับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติดังกล่าว กฎกระทรวง ข้อกำหนดท้องถิ่นหรือเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาตแล้ว มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจที่จะสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ภายในเวลาที่สมควร แต่ต้องไม่เกินสิบห้าวัน และหากการไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องนั้นก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพหรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ให้เจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบให้คำแนะนำผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ การสั่งระงับกิจการและให้ปรับปรุงสถานที่ การให้คำแนะนำให้ย้ายสถานที่ตากเคยไปด้านใต้ลม การให้ลดปริมาณการตาก การใช้ผ้าใบกันลม รวมถึงการกันรั้วบริเวณราวตากเคย และการแนะนำให้เร่งแก้ไขปรับปรุงเครื่องอบเคยนั้น จะเป็นการใช้อำนาจและกระทำตามหน้าที่ในการป้องกันและระงับมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ และเทศบัญญัติเทศบาลเมืองระยอง พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๖ และข้อ ๘ ที่กำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตดำเนินกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพต้องควบคุม ปฏิบัติและจัดสถานที่สำหรับประกอบกิจการให้เป็นไปตามเงื่อนไขเกี่ยวกับสุขลักษณะซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดไว้แล้ว และพื้นที่ที่ใช้ในการตากเคยจะมีพื้นที่กว้างหลายไร่ เนื่องจากโดยธรรมชาติของการผลิตกะปิ

จะเกิดกลิ่นจากแก๊สมีเทน และมีกลิ่นเหม็นรุนแรงในระยะแรกของการตากเคย ซึ่งไม่มีวิธีการอื่นที่จะทำให้กลิ่นในขณะเปิดบ่อเคยเพื่อนำออกมาตากลดน้อยลงได้ก็ตาม แต่เมื่อการประกอบกิจการผลิตกะปิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อันเป็นการดำเนินกิจการที่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญขึ้นในสถานที่เอกชนตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ยังก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตภายในเวลาที่เห็นสมควร แต่ต้องไม่เกิน ๑๕ วัน และยังมีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต กรณีที่การไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพหรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข กำหนดให้ต้องปฏิบัติ และการประกอบกิจการผลิตกะปิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่อาจแก้ไขหรือระงับเหตุรำคาญได้โดยคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเป็นกรณีที่มีเหตุรำคาญจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องออกคำสั่งห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิให้ก่อเหตุรำคาญดังกล่าวตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาหรือระงับเหตุรำคาญให้หมดสิ้นไปได้ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๔๘/๒๕๕๕)

คดีพิพาทเกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญ

เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการหามาตรการควบคุมฝุ่นละอองในพื้นที่ตอนในการขนย้ายวัสดุอุปกรณ์ไม่ให้เกิดเสียงดังซึ่งก่อให้เกิดเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในขนาดตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นการคุ้มครองให้ประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงสามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติสุขและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตนตามมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ส่วนการให้คำแนะนำก่อนที่จะมีคำสั่งระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันก็ถือเป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะมีหรือไม่ก็ได้ เมื่อคำสั่งดังกล่าวได้แจ้งเหตุผลตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วยแล้ว จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์อาคารเลขที่ ๕๗/๓ โดยใช้อาคารดังกล่าวประกอบกิจการตัดพับม้วนโลหะสำหรับใช้ในงานก่อสร้างและเก็บวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการก่อสร้าง ต่อมาผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงอาคารของผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (ผู้อำนวยการเขต) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายครั้งว่า ได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากการขนย้ายวัสดุอุปกรณ์ขึ้นลงรถบรรทุก โดยใช้รถเครนยกแผ่นเหล็กส่งเสียงดัง มีรถบรรทุกเข้ามาจอดภายในและนอกอาคารเพื่อขนวัสดุก่อสร้าง และในบริเวณอาคารยังมีคนงานพักอาศัยและคนงานได้ใช้เครื่องจักรกลตัดวัสดุแผ่นเหล็กโดยใช้ไฟเบอร์กรีดแผ่นเหล็กมีการขูดเศษปูนที่เกาะติดอยู่ตามตะแกรงคอนกรีตส่งเสียงดัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงมีหนังสือที่ กท ๗๓๐๔/๒๗๑๓ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๙ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีหามาตรการควบคุมฝุ่นละอองการขนย้ายวัสดุอุปกรณ์ดังกล่าวไม่ให้เกิดเสียงดังรบกวนผู้อื่น และห้ามกระทำการใดๆ อันเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนหรือผู้อาศัยในบริเวณใกล้เคียง ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข พิจารณาแล้วให้ยกอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ กท ๗๓๐๔/๒๗๑๓ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๙

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาผลการตรวจสอบการประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีหลายครั้ง เช่น บันทึกการจับกุมของพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาล ประเวศ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ที่ระบุข้อหาว่า ทำให้เกิดเสียงดังก่อความเดือดร้อนรำคาญ ซึ่งลูกจ้างของผู้ฟ้องคดีให้การรับสารภาพ หนังสือของสำนักควบคุมและตรวจโรงงาน ๓ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๗ ที่ระบุว่า ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการโรงงานโดยมิได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ผู้ฟ้องคดีหยุดประกอบกิจการ บันทึกการตรวจสาธารณสุข ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๘ ของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (สำนักงานเขต) ที่ระบุว่า การประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญ และบันทึกการตรวจโรงงานของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๘ ที่ระบุว่า ไม่พบว่ามี การก่อให้เกิดเสียงดัง เนื่องจากคนงานไม่มีการยกของและได้ออกไปส่งของข้างนอก ประกอบกับ ข้อร้องเรียนของผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงอาคารของผู้ฟ้องคดีต่อพนักงานสอบสวนและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ หลายครั้งว่า ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการส่งเสียงดัง อีกทั้งการขนย้ายอุปกรณ์วัสดุก่อสร้าง ซึ่งเป็น เหล็กท่อนหรือแผ่นเหล็กขนาดใหญ่โดยใช้รถบรรทุกหรือรถเครน โดยสภาพของการดำเนินการ ดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดเสียงดัง กรณีจึงเชื่อได้ว่าการประกอบกิจการตัดปับม้วนโลหะสำหรับใช้ใน งานก่อสร้าง การเก็บและขนย้ายวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการก่อสร้างของผู้ฟ้องคดี ก่อให้เกิดเสียงดัง จนถึงขนาดที่เป็นเหตุให้ผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงอาคารของผู้ฟ้องคดีต้องเสื่อมหรืออาจเป็นอันตราย ต่อสุขภาพ การประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีจึงถือได้ว่าก่อให้เกิดเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในฐานะเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นมีคำสั่งที่ กท ๗๓๐๔/๒๗๑๓ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดีหามาตรการ ควบคุมฝ้าระวางชั้นตอนการขนย้ายวัสดุอุปกรณ์ดังกล่าวไม่ให้เกิดเสียงดังรบกวนประชาชน ที่อาศัยบริเวณใกล้เคียง จึงเป็นการกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคต ตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อคุ้มครองให้ประชาชน ที่อยู่อาศัยในบริเวณโดยรอบอาคารของผู้ฟ้องคดีสามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติสุขและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยสวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน ตามมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ดังนั้น คำสั่งที่ กท ๗๓๐๔/๒๗๑๓ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๘ ในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีหามาตรการควบคุมฝ้าระวาง ชั้นตอนในการขนย้ายวัสดุอุปกรณ์ไม่ให้เกิดเสียงดังรบกวนประชาชนที่อาศัยบริเวณใกล้เคียง จึงชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อพิจารณาจากข้อร้องเรียนของประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียง หลายรายต่างอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนจากการประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดี โดยไม่ปรากฏ ข้อเท็จจริงว่าเป็นการร้องเรียนเพื่อกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดี อีกทั้งจากการตรวจสอบของผู้ถูกฟ้องคดี

ที่ ๔ ก็เชื่อได้ว่าโดยสภาพของการประกอบกิจการย่อมจะเกิดเสียงดังอันเป็นเหตุรำคาญได้ ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะไม่เคยทำการทดสอบระดับเสียงที่เกิดจากการขนย้ายวัสดุก่อสร้างเข้าออก ในบริเวณอาคารของผู้ฟ้องคดีว่าเป็นเสียงที่อยู่ในระดับที่เป็นเหตุให้เสื่อมหรือเป็นอันตราย ต่อสุขภาพของประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงหรือไม่ก็ตาม แต่ก็ถือได้ว่าเหตุรำคาญ ดังกล่าวได้เกิดขึ้นแล้วตามความเป็นจริง นอกจากนี้ การให้คำแนะนำตามมาตรา ๔๔ แห่ง พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ใช่เงื่อนไขที่จะต้องปฏิบัติก่อนการออกคำสั่ง เพื่อระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่เป็นการ ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงมีดุลพินิจที่จะออกคำแนะนำก่อนที่ จะมีคำสั่งระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญหรือไม่ก็ได้ ดังนั้น แม้ว่าบันทึกการตรวจสาธารณสุข จะไม่ปรากฏลายมือชื่อผู้รับคำแนะนำ ก็ไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงที่รับฟังได้ว่า การประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีก่อให้เกิดเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และตามบันทึกการตรวจโรงงานลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๙ ปรากฏลายมือชื่อนางสาว จ. เป็นเจ้าหน้าที่ดูแลอาคาร จึงถือว่านางสาว จ. ได้นำตรวจอาคาร และทราบมูลเหตุในการออกคำสั่งแล้ว อีกทั้งคำสั่งดังกล่าวมีเนื้อความสรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดี ใช้อาคารเลขที่ ๕๗/๓ เก็บวัสดุก่อสร้างและมีการขนย้ายวัสดุทำให้เกิดเสียงดังรบกวน เป็นเหตุ เดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนใกล้เคียงจึงพิจารณาว่าเป็นเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๕ (๔) แห่ง พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยเจ้าพนักงานสาธารณสุขได้ตรวจแนะนำ ตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงอาศัย อำนาจตามความในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีห้ามมาตรการ ควบคุมแผ่ระวางชั้นตอนในการขนย้ายวัสดุอุปกรณ์ไม่ให้เกิดเสียงดังรบกวนประชาชนที่อาศัย บริเวณใกล้เคียง กรณีถือได้ว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้แจ้งเหตุผลอันประกอบด้วย ข้อเท็จจริง อันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจเพื่อออก คำสั่งตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๔๖/๒๕๕๖)

คดีพิพาทเกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญ

ในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมโดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี และพิจารณาพยานหลักฐานที่เห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่เจ้าหน้าที่ไม่ต่อใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามคำขอของผู้ขออนุญาตประกอบกิจการโดยที่ไม่มีการไปตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องปัญหากลิ่นรบกวนที่จะก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสถานะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมของผู้อยู่อาศัยข้างเคียงหรือไม่ กลับอ้างเพียงมติในการประชุมของตัวแทนที่ได้รับผลกระทบที่ให้ผู้ประกอบการยุติการประกอบกิจการ ทั้งที่ข้อเท็จจริงยังฟังไม่ยุติว่ายังมีกลิ่นรบกวนจากการประกอบกิจการถึงขนาดที่จะก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนหรือไม่ คงมีเพียงผู้แทนของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนกล่าวอ้างเพียงฝ่ายเดียว โดยที่ไม่มีการขอข้อเท็จจริงอื่นมาสนับสนุนอีก จึงเป็นการรับฟังพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกร ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดี (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) ได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทฟาร์มเลี้ยงสุกรให้เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ โดยให้ใช้ได้จนถึงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ต่อมา มีราษฎรได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อให้ดำเนินการแก้ไขกรณีฟาร์มเลี้ยงสุกรส่งกลิ่นเหม็นรบกวน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงจัดให้มีการประชุมร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาในวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๑ โดยมีผู้ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายเข้าร่วมประชุม และที่ประชุมมีมติให้ผู้ฟ้องคดีเลิกกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกร หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นแบบคำขอรับใบอนุญาต/ต่ออายุใบอนุญาตฉบับลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๑ ขอประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกร แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๑ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าไม่อาจดำเนินการต่ออายุใบอนุญาตให้ได้ เนื่องจากมติของที่ประชุมเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๑ ให้ผู้ฟ้องคดีเลิกกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกร ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๑ โต้แย้งคำสั่งที่ปฏิเสธไม่ต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการ และผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๑ แจ้งไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้กับผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี

ตามหนังสือลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๑ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ปฏิเสธไม่ต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับการนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีโดยมีเนื้อหาโต้แย้งคำสั่งที่ปฏิเสธไม่ต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงถือได้ว่าหนังสือของผู้ฟ้องคดีเป็นคำอุทธรณ์ และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับอุทธรณ์ไว้แล้ววินิจฉัยอุทธรณ์โดยไม่ได้ดำเนินการส่งคำอุทธรณ์ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และมีหนังสือลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๑ แจ้งไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้กับผู้ฟ้องคดี จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้และได้มีการส่งการตามกฎหมายนั้นแล้วตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ถึงแม้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ภายหลังใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทฟาร์มเลี้ยงสุกรของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงในวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ โดยได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการเลี้ยงสุกร เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๑ อันเป็นการยื่นคำขอเมื่อล่วงพ้นกำหนดสามสิบวันตามข้อ ๑๓ ของข้อบังคับ เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้ว แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๑ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าไม่สามารถดำเนินการต่ออายุใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถแก้ไขกลิ่นเหม็นรบกวนจากฟาร์มเลี้ยงสุกรได้และที่ประชุมในวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๑ มีมติให้ผู้ฟ้องคดียุติกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกรโดยไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้อ้างเหตุที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามข้อ ๑๓ ของข้อบังคับขึ้นกล่าวอ้าง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้หยิบยกเรื่องดังกล่าวเพื่อตัดฟ้องของผู้ฟ้องคดีในชั้นศาล จึงยอมไม่เป็นกรรมแก่ผู้ฟ้องคดี

เมื่อฟาร์มเลี้ยงสุกรของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ใกล้กับศูนย์เด็กเล็กประมาณ ๕๐๐ ถึง ๖๐๐ เมตร และที่ชุมชน เป็นฟาร์มขนาดกลางมีพื้นที่ ๙๒๐ ตารางเมตร และเป็นโรงเรือนปิด ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๘ มีระบบบำบัดน้ำเสียที่ผ่านระบบก๊าซชีวภาพและสระพักเก็บน้ำเพื่อการหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่โดยได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุน

เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) การก่อสร้างและติดตั้งระบบก๊าซชีวภาพจะอยู่ภายใต้การควบคุมโดยสถานเทคโนโลยีก๊าซชีวภาพ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อเสนอทางเทคนิคในการติดตั้งระบบก๊าซชีวภาพ รุ่น MC-UASB 1 ขนาด ๑๕๐ ลูกบาศก์เมตร ที่ใช้ในฟาร์มของผู้ฟ้องคดีในด้านสิ่งแวดล้อมคาดว่าจะสามารถลดภาวะด้านกลิ่นและแมลงวันมากกว่าร้อยละ ๙๐ ลดการแพร่กระจายของก๊าซมีเทนมากกว่าร้อยละ ๙๐ และสามารถบำบัดน้ำเสียได้ตามเกณฑ์มาตรฐานน้ำทิ้งของกรมควบคุมมลพิษ ต่อมา เมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำสุกรรุ่นแรกมาเลี้ยง แต่ก่อนสิ้นสุดการเลี้ยงรุ่นแรกได้มีการร้องเรียนว่ามีกลิ่นเหม็นรบกวนจากฟาร์มเลี้ยงสุกรของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีและเจ้าหน้าที่ที่ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่บริหารงานปศุสัตว์ ปลัดอำเภอ สาธารณสุขอำเภอ และเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องอีก ๒ คน ได้เข้าร่วมตรวจสอบฟาร์มเลี้ยงสุกรของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ผลการตรวจสอบไม่พบกลิ่นรุนแรงจนเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญ แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ขออนุญาตการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จึงให้ผู้ฟ้องคดีไปดำเนินการขอรับใบอนุญาตให้ถูกต้องตามข้อบังคับ พร้อมกับให้เก็บตัวอย่างน้ำเสียส่งตรวจตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดทำฝาปิดท่อสูบล้างปฏิภูลเพื่อป้องกันแมลงวัน หนู หรือกลิ่นเหม็น และให้ทำความสะอาดโรงเรือนอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอและผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายให้ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการประเภทฟาร์มเลี้ยงสุกร โดยใบอนุญาตใช้ได้ถึงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ จึงฟังได้ว่าขณะนั้นระบบบำบัดน้ำเสียในฟาร์มของผู้ฟ้องคดีมีประสิทธิภาพเพียงพอในการแก้ไขปัญหาเหตุเดือดร้อนรำคาญ จนเหตุเดือดร้อนรำคาญไม่มีความร้ายแรงถึงขนาดจะก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสถานะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของผู้อยู่อาศัยข้างเคียงตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๒๕

แม้ต่อมา นาย ส. ได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบสาเหตุปลาซึ่งเลี้ยงไว้ในบ่อติดกับเหมืองน้ำทุ่งยาวและใกล้กับฟาร์มเลี้ยงสุกรของผู้ฟ้องคดีตายเป็นจำนวนมาก ผู้ถูกฟ้องคดีได้มอบให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งผู้ฟ้องคดีร่วมกันตรวจสอบสาเหตุเมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ แต่ไม่ปรากฏรายงานผลการตรวจสอบว่ามีความเกี่ยวข้องกับการเลี้ยงสุกรของผู้ฟ้องคดี อีกทั้งในเวลาต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้รับการร้องเรียนจากราษฎรว่าได้รับความเดือดร้อนจากกลิ่นรบกวนจากฟาร์มเลี้ยงสุกร ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมเมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๑ ว่า เนื่องจากขณะนั้นเป็นช่วงหน้าหนาวมีความกดอากาศต่ำทำให้กลิ่นลอยต่ำ และกลิ่นอาจจะมาจากด้านหลังของพัดลมระบายอากาศ และจะแก้ไขโดยทำให้

กลิ่นลอยสูงขึ้นด้วยการนำแผ่นสังกะสีมาล้อมด้านหลังพัดลมเพื่อให้ลมที่ระบายออกมาได้ปะทะกับสังกะสีแล้วลอยสูงขึ้น ซึ่งเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีพร้อมด้วยเจ้าหน้าที่ได้ไปตรวจฟาร์มเลี้ยงสุกรของผู้ฟ้องคดีอีกครั้งในวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๑ ก็พบว่ากลิ่นเหม็นด้านหลังฟาร์มเกิดจากพัดลมดูดอากาศภายในฟาร์มกระจายออกไปตามกระแสลม ซึ่งผู้ฟ้องคดีรับว่าจะก่อสร้างกำแพงกั้นลมด้านหลังฟาร์มโดยด้านล่างจะก่อด้วยอิฐบล็อก แนวนบนจะปิดด้วยสังกะสี และจะดำเนินการก่อสร้างรอบฟาร์ม คาดว่าจะแล้วเสร็จภายใน ๑ เดือน เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต่อใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามคำขอของผู้ฟ้องคดีโดยมิได้ติดตามหรือออกไปตรวจสอบสถานที่ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเรื่องปัญหากลิ่นรบกวนแล้วหรือไม่ และกลิ่นรบกวนยังคงมีอยู่ถึงขนาดที่จะก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสถานะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมของผู้อยู่อาศัยข้างเคียงหรือไม่ แต่กลับอ้างเพียงมติในการประชุมของตัวแทนที่ได้รับผลกระทบเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดียุติการประกอบกิจการมาเป็นเหตุไม่ต่อใบอนุญาต ทั้งที่ในการประชุมครั้งดังกล่าวข้อเท็จจริงยังฟังไม่ยุติว่ายังมีกลิ่นรบกวนจากฟาร์มถึงขนาดที่จะก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนหรือไม่ คงมีเพียงผู้แทนของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนกล่าวอ้างเพียงฝ่ายเดียว โดยไม่มีข้อเท็จจริงอื่นมาสนับสนุนอีก กรณีจึงเป็นการรับฟังพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

พิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการให้ผู้ฟ้องคดีและให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีให้ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดทั้งนี้ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๑๖/๒๕๕๗)

คดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดเขตปลอดการทำประมงปลากะตักบั้งไฟในระยะ ๓ ไมล์ทะเลจากฝั่งของเกาะในเขตจังหวัดกระบี่ ซึ่งมีสภาพพื้นที่ทางทะเลเป็นเกาะจำนวนมาก ย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจที่เป็นไปตามเจตนาของพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจและมีเจตนาที่มุ่งคุ้มครองสัตว์น้ำที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน เมื่อการกำหนดเขตปลอดการทำประมงปลากะตักดังกล่าวมิได้เป็นการห้ามโดยเด็ดขาด หากแต่เป็นการห้ามในบางพื้นที่และบางวิธีการทำประมงเท่านั้น ซึ่งผู้ประกอบการอาชีพทำการประมงสามารถทำการประมงนอกเขตที่ห้ามได้ และหากประสงค์จะทำประมงในเขตตามประกาศก็ย่อมทำได้โดยปรับเปลี่ยนวิธีการทำประมงหรือเครื่องมือการทำประมง จึงเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่ไม่เกินความจำเป็น อันจะเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และประกาศยังมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับผู้ประกอบอาชีพทำการประมงปลากะตักทุกราย จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์) ได้ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดมิให้ใช้เครื่องมืออวนซ้อนหรืออวนยกอวนครอบปลากะตักซึ่งใช้ประกอบกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าในท้องทะเลบางพื้นที่ และกำหนดขนาดช่องตาอวนที่ใช้ประกอบเครื่องกำเนิดไฟฟ้าทำการประมงปลากะตัก พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยได้มีการกำหนดจุดพิกัดเขตห้ามทำการประมงปลากะตักบั้งไฟห่างจากเกาะออกไป ๓ ไมล์ทะเล ซึ่งไม่เป็นไปตามมติคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติที่กำหนดให้พื้นที่ทะเลห่างจากฝั่ง ๓ ไมล์ทะเล เป็นเขตห้ามทำการประมงปลากะตักที่ใช้แสงไฟล่อ ทำให้ทะเลบริเวณจังหวัดกระบี่และหมู่เกาะพีพี อ่าวพังงา เป็นเขตห้ามทำการประมงปลากะตัก ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดเห็นว่าการกำหนดจุดพิกัดดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการจำกัดสิทธิการทำประมง จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนแนวเขตห้ามทำการประมงตามจุดพิกัดดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ บัญญัติให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีออกประกาศกำหนดขนาดตาและระยะช่องเครื่องมือทำการประมงทุกชนิด กำหนดขนาด ชนิด จำนวนและส่วนประกอบของเครื่องมือทำการประมง

ที่อนุญาตให้ใช้ในที่จับสัตว์น้ำ กำหนดมิให้ใช้เครื่องมือทำการประมงอย่างหนึ่งอย่างใดในที่จับสัตว์น้ำโดยเด็ดขาด รวมทั้งกำหนดวิธีใช้เครื่องมือทำการประมงต่าง ๆ แต่บทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดกรอบในการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีไว้อย่างชัดเจน จึงอาจพิจารณาได้จากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ ที่มุ่งคุ้มครองสัตว์น้ำซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติ โดยจัดระบบการควบคุมการจับสัตว์น้ำเพื่อให้สัตว์น้ำเป็นทรัพยากรที่สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน การใช้อำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แม้จะมีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ ที่กำหนดให้กระทำได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะใช้อำนาจออกประกาศฉบับดังกล่าวได้จึงต้องมีเหตุผลอันสมควรและกระทำเท่าที่จำเป็น

การที่คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ มีหน้าที่ในเชิงนโยบายเกี่ยวกับการประมงในภาพรวมของประเทศ และคณะกรรมการได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการทำการศึกษามาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการทำการประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟล่อ โดยได้เสนอให้กำหนดเขต ๓ ไมล์ทะเลห่างจากฝั่งเป็นแหล่งทำการประมงของกลุ่มประมงพื้นบ้าน กำหนดห้ามทำการประมงปลากะตักทุกชนิดที่ใช้แสงไฟล่อ และมีเขตปลอดจากการทำการประมงปลากะตักปั่นไฟในระยะระหว่าง ๓ - ๕ ไมล์ทะเล เพื่อป้องกันปัญหาผลกระทบของแสงไฟต่อสัตว์น้ำวัยอ่อนที่อยู่บริเวณชายฝั่ง แต่เนื่องจากสภาพท้องทะเลแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันตามสภาพทางภูมิศาสตร์ จึงควรให้แต่ละจังหวัดตั้งคณะกรรมการทำการพิจารณากำหนดเขตทำการประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟล่อตามความเหมาะสมของสภาพท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติมีมติเห็นชอบกับข้อเสนอดังกล่าว และได้มอบหมายให้แต่ละจังหวัดพิจารณากำหนดเขตปลอดการทำประมงปลากะตักปั่นไฟตามสภาพภูมิศาสตร์ของแต่ละจังหวัดตามความเหมาะสม จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติมอบหมายให้แต่ละจังหวัดใช้ดุลพินิจในการกำหนดเขตปลอดการทำประมงปลากะตักปั่นไฟได้ตามความเหมาะสมของสภาพพื้นที่ของแต่ละจังหวัด เมื่อสภาพพื้นที่ทางทะเลของจังหวัดกระปี่มีเกาะต่าง ๆ จำนวนมาก และคณะกรรมการพหุภาคีจังหวัดกระปี่กำหนดเขตปลอดการทำประมงปลากะตักปั่นไฟระยะ ๓ ไมล์ทะเลจากฝั่งของเกาะในเขตจังหวัดกระปี่ จึงถือเป็นการใช้ดุลพินิจตามแนวทางที่คณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติกำหนดแล้ว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยถือตามความเห็นของคณะกรรมการพหุภาคีจังหวัดกระปี่ดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจออกประกาศโดยชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฉบับดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๕๙๐ และเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับนโยบายของคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติที่ได้มีการตั้งคณะอนุกรรมการและคณะทำงานเพื่อศึกษาหามาตรการแก้ไขปัญหาการทำประมงปลากะตักในทางวิชาการแล้ว ประกอบกับการกำหนดเขตปลอดการทำประมงปลากะตักตามประกาศดังกล่าวก็ได้เป็นการห้ามโดยเด็ดขาด แต่เป็นเพียงการห้ามในบางพื้นที่และห้ามตามวิธีการทำประมงเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดยังสามารถทำการประมงนอกเขตที่ห้ามได้ และหากประสงค์จะทำประมงในเขตตามประกาศฉบับนี้ย่อมสามารถทำได้โดยปรับเปลี่ยนวิธีการทำประมงหรือเครื่องมือการทำประมงมิให้ต้องห้ามตามประกาศ การออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าวจึงเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่ไม่เกินความจำเป็น อันจะเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับผู้ประกอบอาชีพทำการประมงปลากะตักทุกรายมิใช่มีผลเฉพาะกับผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดเท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดมิให้ใช้เครื่องมืออวนช้อนหรืออวนยก อวนครอบปลากะตักซึ่งใช้ประกอบกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าในท้องทะเลบางพื้นที่ และกำหนดขนาดช่องตาอวนที่ใช้ประกอบเครื่องกำเนิดไฟฟ้าทำการประมงปลากะตัก พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗/๒๕๕๕)

คดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

สิทธิของบุคคลที่จะดำรงชีพอยู่อย่างปกติสุขและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในชีวิตและร่างกายที่บุคคลมิได้ถูกจำกัดเฉพาะเพียงแต่การมีอยู่ของชีวิตเพียงสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ เท่านั้น แต่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รับรองและคุ้มครองไว้ ทั้งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองประชาชนด้านการสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมให้ได้อยู่ในสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพ

การประกอบกิจการขนถ่ายถ่านหินในที่โล่งแจ้ง ไม่ได้ประกอบกิจการในระบบปิด อันอาจทำให้เกิดฝุ่นละอองฟุ้งกระจายไปสู่ชุมชนใกล้เคียง เมื่อมีกระแสลมพัดผ่าน และอาจทำให้มีเศษถ่านหินจากการขนถ่ายร่วงหล่นสู่ม่านน้ำเจ้าพระยาทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงจนถึงขนาดที่เป็นเหตุให้ต้องเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ถือว่าก่อให้เกิดเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดมาตรการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมให้ผู้ขอรับใบอนุญาตปฏิบัติเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณสุขก่อนที่จะพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เมื่อผู้ขอใบอนุญาตประกอบกิจการมิได้ปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดให้ครบถ้วนและการออกใบอนุญาตอาจเป็นเหตุกระทบกระเทือนถึงสุขภาพของประชาชนการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ออกใบอนุญาต จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและไม่เป็นการกระทำละเมิด

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการขนส่งและขนถ่ายสินค้าประเภทถ่านหินปูนซีเมนต์ เหล็ก และสินแร่ต่าง ๆ ร่วมกับบริษัท ว. ซึ่งเป็นบริษัทในเครือและเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทสะสมแร่มาหลายปีและได้รับการต่อใบอนุญาตประกอบกิจการดังกล่าวมาโดยตลอด ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกเทศมนตรีตำบลบางปะอิน) มีคำสั่งให้บริษัท ว. ปิดกิจการ เนื่องจากไม่ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินการขนถ่ายถ่านหินอย่างเคร่งครัด ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์และมีคำขอให้ทุเลาคำสั่งต่อผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาและมีหนังสือลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๙ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เพื่อดำเนินกิจการขนถ่ายสินค้า ประเภทถ่านหินและแร่

ที่บริเวณท่าเทียบเรือของผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้รับแจ้งว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาคำร้องอุทธรณ์แล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามคำแนะนำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว และได้แจ้งอำเภอบางปะอินเพื่อแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เทศบาลตำบลบางปะอิน) ได้พิจารณาการออกใบอนุญาต หากการประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ควรพิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๐ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ สิ้นค่าประเภทถ่านหิน แร่เหล็ก ปูน และอื่น ๆ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ถึงผู้ฟ้องคดีว่าได้ตรวจสอบสภาพด้านสุขลักษณะของสถานที่ เครื่องมือหรืออุปกรณ์ ระบบกำจัดหรือบำบัดของเสียและอื่น ๆ ของสถานประกอบการพบว่า การประกอบกิจการอาจก่อให้เกิดมลพิษทางเสียงหรือความสั่นสะเทือน มลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ ของเสียอันตราย ซึ่งจะต้องดำเนินการควบคุมและป้องกันมิให้เกิดผลกระทบจนเป็นเหตุรำคาญหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพของคนงาน และผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง จึงกำหนดมาตรการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมรวม ๗ ข้อให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติก่อนเพื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะได้ดำเนินการพิจารณาอนุญาตต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำขอถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การประกอบกิจการที่ก่อให้เกิดมลพิษเป็นการคุกคามต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพของสิ่งแวดล้อม อันเป็นการกระทบสิทธิในการดำรงชีพอย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในชีวิตและร่างกายที่บุคคลมิได้ถูกจำกัดเฉพาะเพียงแต่การมีอยู่ของชีวิตเพียงสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ เท่านั้น แต่บุคคลย่อมมีสิทธิในการดำรงชีพอย่างปกติสุขด้วย และสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะเกิดเหตุแห่งการฟ้องคดีให้การรับรองและคุ้มครอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็รับรองและคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายเช่นเดียวกัน อีกทั้งเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ต้องการคุ้มครองประชาชนด้านการสาธารณสุขสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ต้องการให้ประชาชน ซึ่งหมายถึงชุมชน กลุ่มผู้ประกอบการ และกลุ่มคนงานหรือผู้ปฏิบัติงานให้ได้อยู่ในสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพ และในการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติ

การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น ในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อกำหนดประเภทของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น และมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินกิจการ และมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ รวมถึงอำนาจในการออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจกำหนดเงื่อนไขโดยเฉพาะก่อนออกใบอนุญาต หรือหลังออกใบอนุญาตให้ผู้ขอรับใบอนุญาตหรือผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติ เพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณสุขเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้โดยทั่วไปก็ได้

เมื่อผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์จะประกอบกิจการขนส่งและขนถ่ายสินค้าประเภท ถ่านหิน ปูนซีเมนต์ เหล็ก และสินแร่ต่าง ๆ อันเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามข้อ ๕ (๑๒.๔) ของเทศบัญญัติเทศบาลตำบลบ้านเลน เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และเทศบัญญัติเทศบาลตำบลบ้านเลน เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๓ กล่าวคือ ต้องได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการตามข้อ ๖ ของเทศบัญญัติดังกล่าว ซึ่งในการนี้ ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นเรื่องราวตามแบบที่ได้กำหนดไว้ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และต้องปฏิบัติและจัดสถานที่สำหรับประกอบการค้านั้นให้เป็นไปตามเงื่อนไขอันเกี่ยวกับสุขลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด หรือหลายอย่างตามที่กำหนดไว้ตามควรแก่กรณีตามข้อ ๗ ของเทศบัญญัติฉบับเดียวกัน และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาเห็นว่า ผู้ขอรับใบอนุญาตได้ปฏิบัติตามการถูกต้องครบถ้วนตามความใน ข้อ ๗ และการอนุญาตนั้นไม่เป็นเหตุกระทบกระเทือนถึงสุขอนามัยของประชาชนก็ให้ออกใบอนุญาตตามแบบที่กำหนดไว้ตามข้อ ๘ ของเทศบัญญัติฉบับดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบสถานประกอบการของบริษัท ว. ซึ่งเป็นสถานประกอบการเดียวกันกับผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ปรากฏตามรายงานการประชุมของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่า บริษัท ว. ยังไม่ได้ดำเนินการติดตั้งสเปรย์น้ำด้านหน้า และด้านข้างทิศตะวันตกแนวกำแพงรั้ว ทำให้เกิดปัญหาฝุ่นละอองอันน่าจะเกิดจากการกองถ่านหิน ลิกไนต์เก่าที่แห้งและร่วงหล่นบนพื้นลานดินจำนวนมาก เมื่อมีรถบรรทุกเข้ามารับสินค้าวิ่งเข้าออก ก็จะบดถ่านหินที่ตกค้างบนพื้นจนละเอียด เมื่อมีลมพัดกระโชกทำให้ฝุ่นละอองพัดปลิวสูงขึ้น และมีการตักถ่านหินจากเรือขึ้นมากองไว้บนท่าเป็นจำนวนมาก และมีการตักถ่านหินใส่รถบรรทุกโดยตรง และจากรายงานผลการพิจารณาทดลองระบบปิดของคณะกรรมการตรวจสอบการออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้ฟ้องคดีว่า การทำงานของเครื่องจักร

และสายพานลำเลียงถ่านหินมีเสียงดังในเวลาากลางคืน อาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญจากเสียงของเครื่องจักรได้ เพราะเครื่องจักรไม่อยู่ในอาคารหรือโรงเรือนที่มีผนังกันเสียงดังจากเครื่องจักร กระบวนการขนถ่ายถ่านหินพบว่ายังมีฝุ่นละอองฟุ้งกระจาย การฟุ้งกระจายของฝุ่นละอองขึ้นอยู่กับสภาพอุตุนิยมวิทยาและทิศทางของลม การตรวจสอบสเปรย์น้ำเพื่อดักฝุ่นละอองจากกระบวนการขนถ่ายถ่านหิน พบว่าทำในลักษณะฝอยละอองกระจาย ซึ่งมีประสิทธิภาพน้อยกว่าลักษณะน้ำพุ และตำแหน่งของสเปรย์น้ำควรอยู่สูงกว่ากระบวนการขนถ่าย และบ่อบำบัดน้ำเสียไม่มีประสิทธิภาพ และไม่สามารถบอกได้ว่าบ่อบำบัดน้ำเสียใช้รูปแบบหรือระบบใดในการบำบัด และจากรายงานผลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการดำเนินการตรวจสอบการขนถ่ายสินค้าของผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจสอบการขนถ่ายถ่านหินตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๐ พบว่า มีการขนถ่ายสินค้าประเภทถ่านหินบริเวณท่าเทียบเรือ โดยใช้รถแบคโฮตักถ่านหินจากเรือบรรทุกถ่านหินขึ้นใส่รถยนต์บรรทุกและรถพ่วงในท่าโล่งแจ้ง และมีการขนถ่ายถ่านหินโดยใช้ระบบสายพานลำเลียงจากเรือบรรทุกถ่านหินมายังฮอปเปอร์ และลำเลียงใส่รถยนต์บรรทุกและรถพ่วง ประกอบกับข้อเท็จจริงจากการไต่สวนคู่กรณีของศาลปกครองชั้นต้น เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๐ ผู้แทนผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาให้ข้อเท็จจริงต่อศาลว่า การประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีตามกรณีพิพาทนี้มีปัญหายืดเยื้อมาเป็นเวลานาน ทั้งนี้ราษฎรได้มีหนังสือร้องเรียนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาว่า ผู้ฟ้องคดีทำการขนส่งสินค้าประเภทถ่านหินทำให้เกิดมลพิษทางอากาศและเป็นอันตรายต่อสุขภาพ จึงขอคัดค้านไม่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการให้แก่ผู้ฟ้องคดีและข้อเท็จจริงจากการไต่สวนคู่กรณีของศาลปกครองชั้นต้น เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๑ และจากการพิจารณารูปถ่ายที่ยื่นประกอบการไต่สวน เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๑ ของผู้ฟ้องคดี ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ผู้แทนนายอำเภอบางปะอิน และผู้แทนผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ปรากฏว่า สภาพพื้นที่ของสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีมีฝุ่นละอองจากถ่านหินตกหล่นปกคลุมอยู่บนพื้นถนนและพื้นที่ในสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดี แม้จะมีการฉีดน้ำเพื่อทำความสะอาด แต่ก็ไม่สามารถทำความสะอาดได้อย่างทั่วถึง อันเป็นเหตุให้อาจเกิดการฟุ้งกระจายของฝุ่นละอองจากถ่านหินไปสู่ชุมชนใกล้เคียงเมื่อมีกระแสลมพัดผ่าน นอกจากนี้คู่กรณีต่างก็แถลงรับข้อเท็จจริงในการไต่สวนดังกล่าวตรงกันว่า ผู้ฟ้องคดีได้ใช้วิธีการขนถ่ายถ่านหิน ๒ วิธี คือ การใช้สายพานลำเลียง และ การใช้รถแบคโฮตักถ่านหินจากเรือบรรทุกถ่านหินใส่รถบรรทุกโดยในจุดดังกล่าวมีแผงกันฝุ่นละอองหนึ่งด้าน กรณีจึงถือว่าบริษัท ว. และผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการขนถ่ายถ่านหินส่วนหนึ่งในท่าโล่งแจ้งไม่ได้ประกอบกิจการในระบบปิด อันอาจทำให้เกิดฝุ่นละอองฟุ้งกระจายไปสู่ชุมชนใกล้เคียงเมื่อมีกระแสลมพัดผ่าน และการกระทำดังกล่าวอาจทำให้มีเศษถ่านหินจากการขนถ่าย

ร่วงหล่นสู่ม่านน้ำเจ้าพระยาได้ ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงจนถึงขนาดที่เป็นเหตุให้ต้องเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ การประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีจึงถือได้ว่าก่อให้เกิดเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีว่าได้ตรวจสอบสภาพด้านสุขลักษณะของสถานที่ เครื่องมือหรืออุปกรณ์ ระบบกำจัดหรือบำบัดของเสียและอื่น ๆ ของสถานประกอบการพบว่า การประกอบกิจการอาจก่อให้เกิดมลพิษทางเสียงหรือความสั่นสะเทือน มลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ ของเสียอันตราย ซึ่งจะต้องดำเนินการควบคุมและป้องกันมิให้เกิดผลกระทบจนเป็นเหตุรำคาญหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพของคนงานและผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง จึงกำหนดมาตรการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ดังนี้ (๑) ให้ประกอบกิจการขนถ่าย สะสมถ่านโค้ก ถ่านหิน (Coal) อยู่ภายในอาคารสิ่งปลูกสร้างที่มีดัดปิด โดยเริ่มกระบวนการขนถ่ายที่เกิดขึ้นทั้งหมดให้อยู่ภายในอาคารเพื่อเป็นการป้องกันมลพิษและเหตุรำคาญด้านเสียง ฝุ่นละออง (๒) จัดให้มีระบบบำบัดมลพิษทางอากาศที่เหมาะสมกับขนาดของฝุ่นละออง เช่น Cyclone, Bag Filter or Electrostatic Precipitator เพื่อเป็นการป้องกันเหตุรำคาญที่อาจเกิดขึ้น (๓) ให้ดำเนินการเทพื้นปูนคอนกรีตทั่วบริเวณพื้นที่สถานประกอบการ (๔) จัดให้มีระบบสเปรย์น้ำโดยรอบรั้วกำแพงของสถานประกอบการโดยปรับปรุงของเดิมให้มีลักษณะเป็นน้ำพุมาน้ำเพื่อประสิทธิภาพที่ดีกว่าลักษณะฝอยละอองเดิม ในการดักฝุ่นละอองที่จะเกิดขึ้นจากการขนถ่ายสินค้า (๕) จัดให้มีมาตรการด้านการป้องกันเสียงดัง จนเป็นเหตุรำคาญจากการประกอบกิจการ โดยให้ลดระดับเสียงของแหล่งกำเนิดไม่มากกว่าระดับเสียงเมื่อไม่มีแหล่งกำเนิด 10 dBA (๖) จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียที่เหมาะสมสามารถลดค่า PH, BOD, COD, TDS, TSS และค่าอื่น ๆ ให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๓๙) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภทโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม และ (๗) จัดให้มีมาตรการป้องกันถ่านหิน (Coal) ตกหล่นลงสู่ม่านน้ำในขณะทำการขนถ่ายถ่านหินบริเวณท่าเทียบเรือ และขอให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขให้ถูกต้องเพื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะได้ดำเนินการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ต่อไป จึงเป็นการกำหนดเงื่อนไขโดยเฉพาะให้ผู้ขอรับใบอนุญาตปฏิบัติเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณสุขก่อนที่จะพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพแก่ผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๗ ของเทศบัญญัติเทศบาลตำบลบ้านเลน เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกอบกับมาตรา ๓๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า

คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีปรับปรุงแก้ไขการประกอบกิจการแต่ละครั้งไม่มีกฎหมาย และหลักการปฏิบัติที่ชัดเจนและเกินความจำเป็น จึงฟังไม่ขึ้น เนื่องจากการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการกำหนดมาตรการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะพิจารณาออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพดังกล่าว เป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อควบคุมการประกอบกิจการของผู้ขอรับใบอนุญาตมิให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนในพื้นที่บริเวณใกล้เคียงกับสถานประกอบการ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการขนถ่ายถ่านหินส่วนหนึ่งในที่โล่งแจ้ง ไม่ได้ประกอบกิจการในระบบปิด อันอาจทำให้เกิดฝุ่นละอองฟุ้งกระจายไปสู่ชุมชนใกล้เคียงเมื่อมีกระแสลมพัดผ่าน และการกระทำอาจทำให้มีเศษถ่านหินจากการขนถ่ายร่วงหล่นสู่ม้าน้ำเจ้าพระยาได้ ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงจนถึงขนาดที่เป็นเหตุให้ต้องเสียมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดียังมีได้ปฏิบัติตามมาตรการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดให้ครบถ้วนและการออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีอาจเป็นเหตุกระทบกระเทือนถึงสุขอนามัยของประชาชนตามข้อ ๘ ของเทศบัญญัติฉบับเดียวกัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงไม่มีค่าเสียหายที่จะต้องชดใช้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

สำหรับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่อคดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องได้มีการตรวจสอบการประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีแล้ว เช่น รายงานการประชุมของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้แต่งตั้งขึ้น และรายงานผลการพิจารณาทดลองระบบปิดของคณะกรรมการตรวจสอบการออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้รับฟังแต่เพียงข้อเท็จจริงจากข้อเรียกร้องจากประชาชนกลุ่มหนึ่งมาพิจารณาเท่านั้น อีกทั้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาไม่ได้เป็นการวินิจฉัยว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีอำนาจในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพโดยเฉพาะใช้อำนาจดุลพินิจในการมีคำสั่งออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีอย่างมีเหตุผลรองรับ และในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองศาลปกครองมีดุลพินิจที่จะรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาตามกระบวนการพิจารณาโดยไม่จำกัดเฉพาะที่เสนอโดยคู่กรณี คดีนี้เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีจากคำฟ้อง

คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำอุทธรณ์ และคำแก้อุทธรณ์ ตลอดจนพยานหลักฐานต่าง ๆ ในสำนวนคดี จนเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาได้แล้ว ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งให้แต่งตั้งหน่วยงานจากส่วนกลางเข้าไปทำการตรวจสอบสภาพแวดล้อมในท่าเทียบเรือของผู้ฟ้องคดีตามคำขอของผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๕๐/๒๕๕๗)

คดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อการประกอบกิจการโรงงานผลิตแบริ่งมันส์ปะหลังอาจก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ คือ ปัญหาน้ำทิ้ง และมลพิษทางอากาศ คือ ปัญหาฝุ่นละอองจากหม้อไอน้ำ ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยหรือคุณภาพชีวิตของประชาชนที่อยู่อาศัยในละแวกใกล้เคียงกับที่ตั้งโรงงาน เจ้าหน้าที่จึงต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องและตามหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการอนุญาตตามที่อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด ซึ่งถือเป็นขั้นตอนและวิธีการที่เป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้และมีผลผูกพันเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องถือปฏิบัติ แต่การที่เจ้าหน้าที่ได้มีหนังสือแจ้งนายอำเภอและนายกเทศมนตรีให้ปิดประกาศการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานซึ่งมิได้ระบุถึงปัญหาน้ำทิ้งจากการประกอบกิจการและปัญหาฝุ่นละอองจากหม้อไอน้ำ และไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กำหนด อีกทั้งก่อนที่จะมีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เจ้าหน้าที่ไม่ได้ดำเนินการแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน โดยการรับฟังคู่กรณีให้สมบูรณ์ในภายหลังตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตแบริ่งมันส์ปะหลัง จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสองคนฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม) ได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตแบริ่งมันส์ปะหลังให้แก่ นาย ท. ในพื้นที่หมู่ที่ ๘ ตำบลน้ำพอง อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เทศบาล) ได้ออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างโรงงานผลิตแบริ่งมันส์ปะหลัง ซึ่งการประกอบกิจการดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วิถีชีวิตชุมชน ตลอดจนสภาพภูมิอากาศที่อาจเกิดผลเสียหายต่อปัญหาสุขภาพของราษฎรในตำบลน้ำพองและตำบลสะอาด อำเภอเมือง โดยไม่ได้มีการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดี ตลอดจนชาวบ้านให้ทราบถึงสิทธิในการโต้แย้งคัดค้าน และไม่ได้จัดให้มีการศึกษาผลกระทบที่จะเกิดแก่ชุมชนตามมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ

พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลังของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลังของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้ให้คำนิยาม “ผู้อนุญาต” หมายความว่า ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายตามความเหมาะสม ซึ่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมได้มีคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ ๓๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๑ เรื่อง มอบหมายให้ข้าราชการกรมโรงงานอุตสาหกรรมมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยข้อ ๒.๑ มอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และข้อ ๒.๓ มอบหมายให้ผู้อำนวยการสำนักโรงงานอุตสาหกรรมรายสาขา ๑-๕ มีอำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาต อนุญาต สั่งการ อนุมัติ หรือดำเนินการ แล้วแต่กรณี ตามมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๘ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๗ วรรคสอง มาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ สำหรับโรงงานทุกประเภทหรือชนิดและทุกขนาด ดังนั้น การออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจึงเป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มีผลเป็นการก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ขอรับใบอนุญาตในการประกอบกิจการโรงงาน การออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจึงมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น ในการพิจารณาเพื่อออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน นอกจากเจ้าหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เจ้าหน้าที่ยังต้องพิจารณาถึงรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดสิทธิในการรับฟังคำอธิบายว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจมีผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน สำหรับกระบวนการในการพิจารณาคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานของเจ้าหน้าที่เพื่อนำไปสู่การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยความเห็นชอบของปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๑ กำหนดหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการอนุญาต

เพื่อให้สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดทุกจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับเรื่องราวการขออนุญาต ประกอบกิจการโรงงานถือปฏิบัติก่อนเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือข้าราชการ กรมโรงงานอุตสาหกรรมที่ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมายให้มีอำนาจออกใบอนุญาต ประกอบกิจการโรงงานพิจารณาอนุญาต ซึ่งหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ก่อนการอนุญาตดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนที่มีส่วนได้เสียหรืออาจจะได้รับผลกระทบ จากการอนุญาตประกอบกิจการโรงงานได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงาน ตลอดจน ได้รับทราบถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนที่อาจเกิดขึ้นจาก การประกอบกิจการโรงงานและการจัดการแก้ไขปัญหา โดยให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาส ได้แย้งคัดค้านพร้อมทั้งแสดงพยานหลักฐานยืนยันข้อคัดค้านของตน อันเป็นการรับรองและ ค้ำประกันสิทธิของประชาชนในการรับทราบข้อมูล คำชี้แจง เหตุผล ตลอดจนมีสิทธิแสดงความคิดเห็น ต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อนำไปประกอบการพิจารณา ก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะอนุญาตหรือดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวถือเป็นขั้นตอนและวิธีการที่เป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการพิจารณา ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน และมีผลผูกพันเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่มีหน้าที่ รับเรื่องราวการขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานต้องถือปฏิบัติก่อนเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือข้าราชการกรมโรงงานอุตสาหกรรมที่ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมาย ให้มีอำนาจพิจารณาอนุญาต กรณีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่าภายหลังจากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับคำขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลังของนาย ท. เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๔ แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการตรวจและพิจารณาการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงงานของนาย ท. ปรากฏตามรายงานผลการตรวจและพิจารณาการขอรับใบอนุญาตประกอบ กิจการโรงงาน (แบบตรวจ ๐๑) ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ หัวข้อที่ ๕ เกี่ยวกับการควบคุม การปล่อยของเสีย มลพิษ สิ่งใด ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ระบุว่า มีน้ำทิ้งที่เกิดจากการประกอบกิจการประมาณ ๓,๖๐๐ ลูกบาศก์เมตร/วัน ผู้ขอรับใบอนุญาต ได้ใช้ระบบบำบัดน้ำทิ้งเป็นแบบบ่อหมักไร้อากาศ (Biogas System) รองรับน้ำทิ้งได้สูงสุด ๒๑๐,๙๓๖ ลูกบาศก์เมตร/วัน ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มีความเห็นว่าสามารถรองรับน้ำทิ้งได้เหมาะสม และเพียงพอ และพบว่ามีฝุ่นละอองจากหม้อไอน้ำ ผู้ขอรับใบอนุญาตใช้ระบบบำบัดเป็นระบบ Multi Cyclone ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่ามีความเหมาะสมและเพียงพอ จากรายงานดังกล่าว เห็นได้ว่า การประกอบกิจการโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลังของนาย ท. อาจก่อให้เกิดมลพิษ ทางน้ำ คือ ปัญหาน้ำทิ้งจากการประกอบกิจการ และมลพิษทางอากาศ คือ ปัญหาฝุ่นละออง

จากหม้อไอน้ำ ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยหรือคุณภาพชีวิตของประชาชนที่อยู่อาศัยในละแวกใกล้เคียงกับที่ตั้งโรงงาน และข้อเท็จจริงดังกล่าวถือเป็นสาระสำคัญที่ต้องประกาศให้ประชาชนได้รับทราบ และได้มีโอกาสโต้แย้งคัดค้านหรือแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน แต่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่นได้มีหนังสือ ที่ ขก ๐๐๒๘(๓)/๐๗๗ และหนังสือ ที่ ขก ๐๐๒๘(๓)/๐๗๘ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๔ ถึงนายอำเภอและนายกเทศมนตรีขอให้ปิดประกาศสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น เรื่อง การขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ฉบับที่ ๐๐๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๔ โดยประกาศฉบับดังกล่าวออกก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะเข้าทำการตรวจและพิจารณาการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน (แบบตรวจ ๐๑) อีกทั้งในประกาศดังกล่าวก็ได้ระบุถึงปัญหาน้ำทิ้งจากการประกอบกิจการและปัญหาฝุ่นละอองจากหม้อไอน้ำ ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและระบบการบำบัด เป็นเหตุให้ประชาชนที่อยู่อาศัยใกล้เคียงกับสถานที่ตั้งโรงงานและอาจได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการโรงงานไม่ทราบถึงข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญดังกล่าว และไม่มีโอกาสโต้แย้งแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการ การประกาศของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่นจึงไม่เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดไว้ในหนังสือลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๑ จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีได้ให้ประชาชนที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับการก่อสร้างโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลัง ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากมลพิษทางน้ำและมลพิษทางอากาศที่เกิดจากโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลังดังกล่าวได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและให้โอกาสประชาชนดังกล่าวได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลังทะเบียนโรงงาน เลขที่ ๓-๙(๒)-๒/๕๔ ขก ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ให้แก่นาย ท. จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนกรณีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างว่า แม้ศาลปกครองจะรับฟังว่าการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลังทะเบียนโรงงาน เลขที่ ๓-๙(๒)-๒/๕๔ ขก ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ให้แก่นาย ท. มิได้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก็ตาม แต่กรณีดังกล่าวถือเป็นข้อบกพร่องในวิธีการพิจารณาทางปกครองและส่งผลเพียงทำให้ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานไม่สมบูรณ์เท่านั้น ซึ่งความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองอาจดำเนินการให้สมบูรณ์ได้ตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เห็นว่า แม้คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อได้มีการแก้ไขความไม่สมบูรณ์นั้นแล้ว ย่อมไม่เป็นเหตุทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์ แต่อย่างไรก็ตาม การแก้ไขความไม่สมบูรณ์ตามมาตรา (๒) (๓) และ (๔) จะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ หรือหากไม่มีการอุทธรณ์ ก็ต้องก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น หากเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยมิได้รับฟังคู่กรณีตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือรับฟังมาไม่สมบูรณ์ หากต่อมาเจ้าหน้าที่ได้จัดให้มีการรับฟังคู่กรณีในภายหลัง ก็ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่การจัดให้มีการรับฟังคู่กรณีในภายหลังก็ต้องอยู่ภายในระยะเวลาก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ หรือในกรณีที่ไม่มีการอุทธรณ์ก็ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนที่จะมีการนำคำสั่งทางปกครองนั้นไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครอง คือ ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลังให้แก่ นาย ท. โดยมีได้ให้ประชาชนที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับการก่อสร้างโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลัง ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากมลพิษทางน้ำและมลพิษทางอากาศที่เกิดจากโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลังดังกล่าวได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และให้โอกาสประชาชนดังกล่าวได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลังที่ออกให้แก่ นาย ท. ด้วยการออกประกาศให้ประชาชนที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับการก่อสร้างโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลังได้รับทราบถึงปัญหาสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ มลพิษทางน้ำและมลพิษทางอากาศที่อาจเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน รวมถึงระบบบำบัดมลพิษทางน้ำและทางอากาศ และให้โอกาสประชาชนได้โต้แย้งคัดค้านหรือแสดงความคิดเห็น ตลอดจนนำเสนอพยานหลักฐานของตนเพื่อสนับสนุนข้อโต้แย้งคัดค้าน ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่อาจอ้างว่าใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลังให้แก่ นาย ท. ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีการรับฟังคู่กรณีให้สมบูรณ์ในภายหลังตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. ๑/๒๕๖๐)

คดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

แม้มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ จะให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองหรือกระทำการอย่างใด ๆ เพื่อคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติได้ตามสมควรแก่กรณี แต่พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องใช้อำนาจภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง กล่าวคือ การกระทำอย่างใด ๆ ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพหรือประโยชน์ในทรัพย์สินของบุคคลที่กฎหมายให้การรับรองและคุ้มครองไว้ จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ อีกทั้งต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย การที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจรื้อถอนเผาทำลายสิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สินของผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ แม้เป็นมาตรการหรือวิธีการที่มีผลทำให้การป้องกันและปราบปรามการบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่กฎหมายมิได้ให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ในอันที่จะเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างใดก็ได้ตามอำเภอใจหรือโดยพลการ เพราะการรื้อถอนเผาทำลายทรัพย์สินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้อยู่อาศัยย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิอื่นใดของผู้เสียหายอย่างรุนแรง และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหายเกินสมควร เมื่อเปรียบเทียบกับการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ เมื่อเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ โดยออกคำสั่งเป็นหนังสือและแจ้งคำเตือนเป็นหนังสือก่อนเข้าดำเนินการรื้อถอนเผาทำลายทรัพย์สิน จึงเป็นการกระทำโดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายที่จะเกิดจากการกระทำ และเป็นการใช้อำนาจเกินความจำเป็นไม่สมควรแก่เหตุ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัดอยู่จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้น

ผู้ฟ้องคดีทั้งหกฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งหกเป็นชาวไทยพื้นเมืองดั้งเดิม เชื้อสายกะเหรี่ยง (ปกากะญอ) เกิด เติบโต และตั้งถิ่นฐานบริเวณพื้นที่บ้านบางกลอยบน ตำบลห้วยแม่เพรียง อำเภอแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี และบ้านใจแผ่นดิน ตำบลยางน้ำกลัดเหนือ อำเภอหนองหญ้าปล้อง จังหวัดเพชรบุรี ซึ่งเป็นชุมชนที่อยู่กันมานานหลายชั่วอายุคนตั้งแต่บรรพบุรุษร่วมร้อยกว่าปีตามวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง ต่อมา ในระหว่างวันที่ ๕ ถึงวันที่ ๙ พฤษภาคม

๒๕๕๔ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) ได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวหาผู้ฟ้องคดีทั้งหกเป็นชนกลุ่มน้อยบุกรุกทำลายป่าอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน บริเวณแนวชายแดนไทย – สหภาพเมียนมาร์ ไม่มีสิทธิอาศัยทำกินในพื้นที่ดังกล่าว และมีคำสั่งด้วยวาจาโดยไม่บอกกล่าวหรือแจ้งให้ทราบล่วงหน้า สั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกละทิ้งออกจากบ้านเรือนแล้วเข้ารีตเผาทำลายบ้านเรือนทรัพย์สินภายในบ้าน ข้าวในยุ่งฉาง ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ซึ่งถือเป็นปฏิบัติการทางปกครองที่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกและครอบครัวขาดไร้ซึ่งที่อยู่อาศัย อาหาร เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งหก ละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และสิทธิชุมชน นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่อง แนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง ตลอดจนละเมิดต่อกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับ ผู้ฟ้องคดีทั้งหกจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหก

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งหกกล่าวอ้างว่า เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รื้อถอนเผาทำลายบ้านและทรัพย์สินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกเป็นเจ้าของ ผู้ฟ้องคดีทั้งหกจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกได้รับจำเป็นต้องมีคำสั่งโดยสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีทั้งหกจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และเมื่อเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำการรื้อถอนเผาทำลายสิ่งปลูกสร้างที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งรวมถึงบ้านและทรัพย์สินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกอ้างเป็นเจ้าของด้วย ในระหว่างวันที่ ๕ ถึงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ของพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประกอบพยานหลักฐานแล้วรับฟังได้ว่า การปฏิบัติการตามโครงการขยายผลการอพยพผลักดัน จับกุม ชนกลุ่มน้อยที่บุกรุกพื้นที่ตามแนวชายแดนไทย – สหภาพเมียนมาร์ ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน ครั้งที่ ๔ บริเวณบ้านบางกลอยบนและบ้านใจแผ่นดิน ระหว่างวันที่ ๔ ถึงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔ พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการรื้อถอนเผาทำลายสิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีทั้งหก และเมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งหกอยู่อาศัยและทำกินในที่ดินตั้งอยู่บริเวณพื้นที่บ้านบางกลอยบนและบ้านใจแผ่นดิน ใกล้แนวชายแดนไทย – สหภาพเมียนมาร์ ในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าบางน้ำจืดเหนือและป่าบางน้ำจืดใต้ ในท้องที่ตำบลบางน้ำจืดเหนือ กิ่งอำเภอหนองหญ้าปล้อง อำเภอเขาย้อย และตำบลสองพี่น้อง ตำบลแก่งกระจาน อำเภอท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๔ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินหรือหลักฐานแสดงการได้รับอนุญาตจากราชการให้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นการยึดถือหรือครอบครองที่ดินภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งต้องห้ามตามมาตรา ๑๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

แม้มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจะบัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองหรือกระทำการอย่างใด ๆ เพื่อคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติได้ตามสมควรแก่กรณีก็ตาม แต่การใช้อำนาจตามกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง กล่าวคือ การกระทำอย่างใด ๆ ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพหรือประโยชน์ในทรัพย์สินของบุคคลที่กฎหมายให้การรับรองและคุ้มครองไว้จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ อีกทั้งต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่มีไว้เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติ มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงเพื่ออำนวยความสะดวกทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชนสืบไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีผู้ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติเป็นเหตุให้มีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่หรือมีสิ่งอื่นใดในอุทยานแห่งชาติผิดไปจากสภาพเดิม ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สั่งให้ทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในเขตอุทยานแห่งชาติ หรือกรณีไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิดหรือเพื่อเป็นการป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่อุทยานแห่งชาติ หากพนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้ดุลพินิจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามอำนาจหน้าที่เสียเอง และอาจ

กระทบกระเทือนต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลจำเป็นต้องพิจารณาเลือกใช้เฉพาะมาตรการหรือวิธีการที่สามารถดำเนินการให้วัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายสำเร็จลุล่วงได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น มาตรการหรือวิธีการที่เลือกใช้ดังกล่าวต้องมีความจำเป็นและกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายหรือภาระแก่ราษฎรผู้อยู่ในบังคับของมาตรการหรือวิธีการดังกล่าวอย่างน้อยที่สุด ทั้งยังต้องพิจารณาว่าหากดำเนินการตามมาตรการหรือวิธีการนั้นแล้ว จะก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะหรือมหาชนมากน้อยเพียงใดเมื่อเปรียบเทียบกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ราษฎรและสังคมโดยรวม

การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ดำเนินการรื้อถอนเผาทำลายสิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีทั้งหกที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน โดยอ้างว่าได้เจรจาชี้แจงต่อผู้กระทำผิดให้ทราบถึงเหตุผลทางกฎหมายที่ไม่อาจบุกรุกแผ้วถางป่าและให้เวลารื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและเก็บทรัพย์สินแล้ว จุดเกิดเหตุที่มีการเผาทำลายเพิงพักอยู่ห่างไกลชุมชน ต้องใช้เวลาเดินเท้าเข้าพื้นที่อย่างน้อย ๓ - ๔ วัน เส้นทางเป็นป่าเขาไม่สามารถนำยานพาหนะเข้าไปได้ เพิงพักที่รื้อถอนลงมาแล้วอุปกรณ์ส่วนใหญ่ไม่สามารถนำกลับมาใช้ได้ การที่จะให้เจ้าหน้าที่ขนย้ายอุปกรณ์ที่รื้อถอนแล้วไม่สามารถนำไปใช้ต่อได้มาเก็บไว้ที่ทำการอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานเพื่อรอให้เจ้าของที่แท้จริงมารับเป็นการกระทำที่เกินกว่ากำลังของเจ้าหน้าที่ที่จะปฏิบัติได้ อีกทั้งการปฏิบัติการครั้งที่ ๔ เมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ตรวจพบพื้นที่ป่าไม้ถูกบุกรุกแผ้วถางป่าหลายแปลง บางจุดพบกระท่อมหรือเพิงพักไม่มีผู้อยู่อาศัย ไม่พบร่องรอยหุงหาอาหารในเพิงพักเป็นเวลานาน หลังคาถูกลมพัดหลุดเป็นช่องโหว่ไม่สามารถพักอาศัยได้ ปฏิบัติการครั้งนี้สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดดำเนินคดี ๑ คน ตรวจยึดอาวุธปืนยาวชนิดประดิษฐ์เองพร้อมดินดำและลูกตะกั่วจำนวนหนึ่ง มีพืชยาเสพติด (กัญชา) ปลูกกระจายทั่วแปลงที่ดิน ซากสัตว์ป่าถูกล่าจำนวนหนึ่ง และต้นไม้ใหญ่อายุมากกว่า ๑๐๐ ปี ถูกตัดโค่นและเผากระจายทั่วแปลงที่ถูกบุกรุก ลักษณะเป็นการเปิดป่าใหม่ ภายในเพิงพักมีธนบัตรสกุลเงินต่างประเทศและเอกสารที่บันทึกเป็นภาษาอื่นที่ไม่ใช่ภาษาไทย หากปล่อยให้นิ่งช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงและกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ประกอบกับคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่อง แนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง ในส่วนของการจัดการทรัพยากรให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยุติการจับกุมและให้ความคุ้มครองกับชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงที่เป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่อยู่ในพื้นที่ข้อพิพาทเรื่องที่ทำกินในพื้นที่ดั้งเดิม และหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

จากข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเห็นว่า การใช้อำนาจตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ในการรื้อถอนเผาทำลายสิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีทั้งหก แม้จะเป็นมาตรการหรือวิธีการที่มีผลทำให้การป้องกันและปราบปรามการบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ ตลอดจนการอื่นที่เป็นความผิดต่อกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ บรรลุผลตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็มิได้ให้อำนาจดุลพินิจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในอันที่จะเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างใดก็ได้ตามอำเภอใจหรือโดยพลการ โดยเฉพาะการรื้อถอนเผาทำลายทรัพย์สินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้อยู่อาศัย ย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิอื่นใดของผู้ฟ้องคดีทั้งหก อย่างรุนแรง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกเกินสมควรเมื่อเปรียบเทียบกับการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ กรณีเช่นนี้พนักงานเจ้าหน้าที่ยิ่งสมควรต้องออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกจัดการกับสิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สินของตนเสียก่อน และแม้จะมีได้ปฏิบัติตามคำสั่ง พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ยังไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองดำเนินการหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นเข้าทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีทั้งหกได้ในทันที ยังต้องแจ้งคำเตือนเป็นหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกกระทำการตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควร ระบุค่าใช้จ่ายหรือจำนวนค่าปรับทางปกครอง ระยะเวลาดำเนินการและเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการโดยแจ้งเตือนก่อนเริ่มดำเนินการภายในระยะเวลาอันสมควร พร้อมทั้งปิดประกาศคำสั่งแจ้งเตือนดังกล่าว ณ ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบล สถานีตำรวจภูธรแห่งท้องที่ และสถานที่ที่จะดำเนินการแห่งละ ๑ ชุด ก่อนเริ่มดำเนินการภายในระยะเวลาอันสมควร แล้วจัดทำบันทึกการปิดประกาศไว้เป็นหลักฐาน และภายหลังจากดำเนินการแล้ว ก็ต้องจัดทำบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการ บัญชีทรัพย์สินที่ทำลายหรือรื้อถอน หรือทรัพย์สินอื่นที่ได้เก็บรักษาไว้ในความครอบครองของพนักงานเจ้าหน้าที่ แผนที่สังเขปบริเวณที่ดำเนินการพร้อมภาพถ่ายแล้วนำเรื่องราวทั้งหมดพร้อมพยานหลักฐานไปแจ้งความลงบันทึกประจำวันไว้เป็นหลักฐาน ณ สถานีตำรวจภูธรแห่งท้องที่ในทันที

เมื่อไม่ปรากฏว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหก รื้อถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างและขนย้ายทรัพย์สินของตนออกไปให้พ้นจากอุทยานแห่งชาติ และได้แจ้งคำเตือนเป็นหนังสือก่อนเข้าดำเนินการรื้อถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สิน

ของผู้ฟ้องคดีทั้งหก การที่พนักงานเจ้าหน้าที่รื้อถอนเผาทำลายสิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีทั้งหกบริเวณพื้นที่บ้านบางกลอยบนและบ้านใจแผ่นดินซึ่งถือเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง (ปกากะญอ) ในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน จึงเป็นการกระทำโดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายที่จะเกิดจากการกระทำดังกล่าวและเป็นการใช้อำนาจเกินความจำเป็นไม่สมควรแก่เหตุ รวมถึงไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ตลอดจนไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ การกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกอันเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อเป็นความเสียหายจากการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีทั้งหกในผลแห่งละเมิดตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งศาลมีอำนาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากการกระทำละเมิดให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกได้ตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดตามมาตรา ๔๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และต้องเป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิด และโดยที่สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลย่อมมีสิทธิในการดำรงชีวิตและสิทธิในทรัพย์สิน ไม่มีบุคคลใดที่จะสามารถมีชีวิตอยู่ได้หากปราศจากเครื่องอาศัยยังชีพ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค อันเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิต อีกทั้งบุคคลไม่อาจถูกจำกัดแค่การมีชีวิตอยู่เพียงสิ่งมีชีวิตหนึ่ง ๆ เท่านั้น แต่ต้องดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุขและมีศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ด้วย หากสิทธิดังกล่าวถูกลิดรอนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้เกิดความเสียหาย บุคคลนั้นย่อมต้องได้รับการเยียวยาแก้ไขความเสียหาย

เมื่อพิจารณาถึงพฤติการณ์ของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำการไปโดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายที่จะเกิดจากการกระทำดังกล่าวและใช้อำนาจเกินความจำเป็นไม่สมควรแก่เหตุ ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ตลอดจนไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ ประกอบกับในการปฏิบัติการตามโครงการขยายผลการอพยพ ผลักดัน จับกุม ชนกลุ่มน้อยที่บุกรุกพื้นที่ตามแนวชายแดนไทย – สหภาพเมียนมาร์ ทั้งสามครั้งที่ผ่านมามีได้มีการเผาทำลายสิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็รับในคำให้การว่า เพิ่งพักที่รื้อถอนลงมาแล้ว

อุปกรณ์ส่วนใหญ่ไม่สามารถนำกลับมาใช้ได้ การที่จะให้เจ้าหน้าที่ขนย้ายอุปกรณ์ที่รื้อถอนแล้วไม่สามารถนำไปใช้ต่อได้มาเก็บไว้ที่ทำการอุทยานแห่งชาติแก่กระงานเพื่อรอให้เจ้าของที่แท้จริงมารับเป็นการกระทำที่เกินกว่ากำลังของเจ้าหน้าที่ที่จะปฏิบัติ ย่อมแสดงให้เห็นว่าพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจไม่ใช้มาตรการที่มีความรุนแรงกระทำต่อสิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีทั้งหมดได้แม้จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้ก็ตาม การที่พนักงานเจ้าหน้าที่เผาทำลายสิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สินทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดต้องสูญเสียปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิต ถือเป็นพฤติกรรมที่มีความร้ายแรงกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิในการดำรงชีวิตและสิทธิในทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีทั้งหมดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงกำหนดค่าเสียหายจากการที่สิ่งปลูกสร้างถูกรื้อถอนเผาทำลาย ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแก่สิ่งของเครื่องใช้ในครัวเรือน และค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับของใช้ส่วนตัว

ส่วนค่าเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ เมื่อวินิจฉัยแล้วว่าพนักงานเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดจากการรื้อถอนเผาทำลายสิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีทั้งหมด และศาลได้พิจารณาพฤติกรรมและความร้ายแรงแห่งละเมิดแล้วจึงกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีทั้งหมด โดยที่การพิจารณากำหนดค่าสินไหมทดแทนจำนวนดังกล่าวมิได้พิจารณาเพียงแค่ว่าทรัพย์สินเท่านั้น แต่รวมถึงค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้เกิดขึ้น ตลอดจนสิทธิในทรัพย์สินตามที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองไว้ด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๓๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดค่าเสียหายในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดอีก กรณีค่าเสียหายจากการถูกละเมิดเสรีภาพในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม จะให้ความคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุขได้ก็ตาม แต่บุคคลที่จะอ้างความคุ้มครองเสรีภาพในเคหสถานตามรัฐธรรมนูญมิให้บุคคลอื่นมารบกวนการอยู่อาศัยและครอบครองโดยปกติสุขได้นั้น จะต้องเป็นบุคคลที่มีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะอยู่อาศัยและครอบครองในที่ดินซึ่งเคหสถานนั้นตั้งอยู่ด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งหมดเป็นผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ยึดถือหรือครอบครองที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดจึงไม่มีสิทธิที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานซึ่งตั้งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ จึงไม่อาจกำหนดค่าเสียหายต่อเสรีภาพในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุขให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดได้ กรณีค่าพินฟูจิตใจที่ถูกเผาทำลายบ้านและถูกผลักดันให้จำต้องอพยพมาอยู่ที่บ้านบางกลอยและบ้านโป่งลึก เป็นความเสียหายที่เกิด

แก่จิตใจ ซึ่งการจะได้รับชดเชยเยียวยาแก้ไขความเสียหายทางจิตใจ ต้องมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่อง และเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดที่ได้กระทำต่อร่างกาย อนามัย สิทธิหรือเสรีภาพของผู้เสียหายให้ได้รับความกระทบกระเทือน ทุกขเวทนา หรืออันตรายแก่จิตใจอย่างรุนแรงจนถึงขนาดเกินกว่าปกติเท่านั้น เมื่อพิจารณาพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด ประกอบกับผู้ฟ้องคดีทั้งหกมิได้เสนอพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่า ต้องทุกข์ทรมานจิตใจอย่างรุนแรงจากการกระทำละเมิดของพนักงานเจ้าหน้าที่จนต้องได้รับการฟื้นฟูจิตใจอย่างไร และมีค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปเพื่อการนั้นหรือไม่ เพียงใด จึงไม่พอให้รับฟังว่าผู้ฟ้องคดีทั้งหกได้รับความเสียหายทางจิตใจในอันที่จะต้องฟื้นฟูสภาพจิตใจ กรณีค่าขาดประโยชน์จากการสูญเสียโอกาสทำการเกษตร ในที่ดินทำกินรวมทั้งสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาตินั้น ต้องเป็นสิทธิหรือผลประโยชน์ที่มีเหตุผลและความชอบธรรมที่สมควรจะได้รับเท่านั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งหกอยู่อาศัยและทำกินในที่ดินตั้งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินหรือหลักฐานแสดงการได้รับอนุญาตจากทางราชการให้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทโดยชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการยึดถือหรือครอบครองที่ดินภายในเขตอุทยานแห่งชาติฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๑๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ จึงไม่อาจอ้างความชอบธรรมหรือสิทธิเรียกร้องใด ๆ ในอันที่จะเข้ายึดถือ ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทตลอดจนแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติที่มีเพื่ออำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชนโดยส่วนรวมได้ กรณีค่าเสียหายจากการสูญเสียอัตลักษณ์ชาติพันธุ์ และศักยภาพในการสืบทอดวัฒนธรรม คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำแนวนโยบายและหลักปฏิบัติในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยงไปปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการฟื้นฟูวิถีชีวิตของชาวกะเหรี่ยงอย่างเป็นองค์รวมทั้งเรื่องการจัดการทรัพยากร การศึกษา สิทธิในสัญชาติ สำหรับอัตลักษณ์ชาติพันธุ์และการสืบทอดมรดกทางวัฒนธรรม ชาวกะเหรี่ยงให้ส่งเสริมและสนับสนุนว่าเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมชาติที่มีความหลากหลาย ส่งเสริมให้สังคมมีความเข้าใจในการอยู่ร่วมกันแบบพหุวัฒนธรรม เรียนรู้อัตลักษณ์ วัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ส่งเสริมศูนย์วัฒนธรรมชุมชน โดยเชื่อมโยงและสอดคล้องกับวิถีชีวิตกับฐานคิดดั้งเดิมให้เป็นศูนย์วัฒนธรรมที่มีชีวิต สนับสนุนงบประมาณและกำหนดพื้นที่เขตวัฒนธรรมพิเศษสำหรับกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ประกอบกับผู้ฟ้องคดีทั้งหกได้กล่าวอ้างในอุทธรณ์ว่า ปัจจุบันยังคงสืบสานวัฒนธรรมการผลิตและการตั้งถิ่นตั้งเดิมของตนเองอยู่ในพื้นที่ป่าแก่งกระจานทำไร่หมุนเวียน ดำรงชีวิตสืบทอดทางวัฒนธรรมจากบรรพบุรุษมาหลายร้อยปี จึงย่อมเห็นได้ว่าวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ชาวกะเหรี่ยงได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมจากรัฐตามมติคณะรัฐมนตรี

เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่รับรองคุ้มครองส่งเสริมบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และของชาติ แต่การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกมิได้อยู่อาศัยในพื้นที่บริเวณพิพาทซึ่งเป็นอุทยานแห่งชาติ ก็มีได้หมายความว่าผู้ฟ้องคดีทั้งหกจะสูญเสียอัตลักษณ์ชาติพันธุ์และศักยภาพในการสืบทอด วัฒนธรรมของตน และไม่อาจจะอาศัยอยู่ที่ใด เสรีภาพในการแสดงออกหรือรักษาไว้ซึ่งอัตลักษณ์ และวัฒนธรรมประจำกลุ่มชาติพันธุ์ย่อมไม่อาจถูกจำกัด กีดกัน ปิดกั้น เพียงเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย และความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงไม่อาจรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งหก สูญเสียอัตลักษณ์ชาติพันธุ์และศักยภาพในการสืบทอดวัฒนธรรม

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกขอให้กลับคืนสู่สภาพเดิมก่อนมีคำสั่งทางปกครอง ของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งหกไม่มีสิทธิที่จะอยู่อาศัยในที่ดินพิพาท เนื่องจากที่ดินพิพาทอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน และผู้ฟ้องคดีทั้งหกไม่มีหนังสือสำคัญ แสดงสิทธิในที่ดินหรือหลักฐานแสดงการได้รับอนุญาตจากทางราชการให้ครอบครองทำประโยชน์ ในที่ดินพิพาทโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกกลับคืนสู่สภาพเดิม โดยให้กลับไปอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่เดิมได้

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. ๔/๒๕๖๑)

คดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

เมื่อกฎหมายกำหนดให้การจัดทำประชาคมหมู่บ้านต้องดำเนินการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่บริษัทผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าชีวมวลได้ดำเนินการ จัดทำประชาคมหมู่บ้านร่วมกับมหาวิทยาลัยของรัฐ จึงมิใช่การดำเนินการโดยองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมาย และก่อนที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจะให้ความเห็นต่อคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานว่าจะเห็นชอบ ให้ผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าหรือไม่ จะต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลต่อประชาชนอย่างทั่วถึง ประกอบด้วย เหตุผลความจำเป็น และวัตถุประสงค์ของโครงการ สำคัญของโครงการ ผู้ดำเนินการ สถานที่ที่จะดำเนินการ ขั้นตอน และระยะเวลาดำเนินการ ผลผลิตและผลลัพธ์ ของโครงการ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพอยู่ใน สถานที่ที่จะดำเนินโครงการและพื้นที่ใกล้เคียง และจะต้องเป็นการให้ข้อมูลหรือคำชี้แจง ที่ทำให้บุคคลโดยทั่วไปโดยเฉพาะชาวบ้านธรรมดาได้รับความรู้และมีความเข้าใจเกี่ยวกับ การประกอบกิจการพิพาท เมื่อมิได้มีการดำเนินการดังกล่าว อีกทั้งโดยสภาพของพื้นที่ เป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) ซึ่งต้องห้ามมิให้ใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าว เพื่ออุตสาหกรรมที่ประกอบกิจการในลักษณะโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ดังนั้น การอนุญาตให้ผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าชีวมวลในพื้นที่ดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยคนมีภูมิลำเนาและส่วนใหญ่ประกอบอาชีพ เกษตรกรรมอยู่ในพื้นที่ตำบลเวียงเหนือ อำเภอเวียงชัย ตำบลทุ่งก่อ อำเภอเวียงเชียงรุ้ง และตำบล ริมกก อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (บริษัท พ.) ได้มีโครงการก่อสร้าง โรงไฟฟ้าชีวมวล โดยใช้แกลบเป็นวัตถุดิบ กำลังการผลิต ๙.๔ เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่หมู่ที่ ๘ ตำบล เวียงเหนือ อำเภอเวียงชัย จังหวัดเชียงราย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการกำกับกิจการ พลังงาน) ได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยคนไม่เห็นด้วย ที่จะมีการสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่เกษตรกรรมของชุมชน อีกทั้งก่อนการออกใบอนุญาตดังกล่าว องค์กรบริหารส่วนตำบลไม่ได้แจ้งข้อมูลและรายละเอียดเกี่ยวกับการก่อสร้าง รวมทั้งข้อดีข้อเสีย ให้ผู้ฟ้องคดีและประชาชนในชุมชนทราบ และไม่ได้มีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในท้องถิ่นเพื่อประกอบการพิจารณาลงมติว่าสมควรก่อสร้างโรงไฟฟ้าชีวมวลหรือไม่ ซึ่งเป็นสิทธิ ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ แต่องค์กร บริหารส่วนตำบลกลับมีหนังสือไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อนุญาตให้ดำเนินการได้ตามความเห็นส่วนใหญ่

ของประชาคม และอ้างว่าบริเวณพื้นที่ก่อสร้างไม่อยู่ในเขตพื้นที่ควบคุมอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ทั้งที่ไม่ได้มีการทำประชาคมในพื้นที่ก่อสร้างแต่อย่างใด นอกจากนี้หนังสือดังกล่าวก็ไม่ได้ผ่านการพิจารณาในที่ประชุมของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ให้อำนาจหน้าที่สำหรับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นเอาไว้เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในชุมชน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประกอบกิจการโรงไฟฟ้าที่สภาพพื้นที่ในชุมชนซึ่งไม่เหมาะสมในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าชีวมวล จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยคนได้รับความเดือดร้อนเสียหายไม่อาจดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยคนเป็นประชาชนที่มีภูมิลำเนา และส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมอยู่ในพื้นที่ตำบลเวียงเหนือ อำเภอเวียงชัย ตำบลทุ่งก่อ อำเภอเวียงเชียงรุ้ง และตำบลริมกก อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นพื้นที่ราบลุ่ม มีความอุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่ใช้ทำนา ทำสวน ทำไร่ เลี้ยงสัตว์ และการอยู่อาศัยของประชาชน มีแม่น้ำสายสำคัญไหลผ่านพื้นที่สองสาย ได้แก่ แม่น้ำกกและแม่น้ำลาว ถือว่าเป็นแหล่งน้ำสำคัญที่หล่อเลี้ยงชีวิตผู้คนที่ยังดำรงชีวิตอยู่ในวิถีเกษตรกรรมได้อาศัยและทำมาหากินอยู่ริมสองฟากฝั่งของแม่น้ำ ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยคนย่อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลกระทบโดยตรงและมากเป็นพิเศษกว่าบุคคลทั่วไปที่มีได้อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพในพื้นที่ดังกล่าว จึงมีสิทธิมีส่วนร่วมในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน และสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นประกอบการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตของบุคคลหรือชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เมื่อโรงไฟฟ้าพิพาทมีสถานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่หมู่ที่ ๘ ตำบลเวียงเหนือ อำเภอเวียงชัย จังหวัดเชียงราย ซึ่งใกล้เคียงกับบ้านเรือน โรงเรียน วัด ตลาด ศูนย์การเรียนรู้ และสถานที่อื่นของชุมชน ตลอดจนใกล้เคียงกับท้องที่หมู่ที่ ๑ หมู่ที่ ๒ และหมู่ที่ ๙ ซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่ตำบลเวียงเหนือ อำเภอเวียงชัย เช่นเดียวกัน อีกทั้งท้องที่ดังกล่าวยังเป็นพื้นที่ที่ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม

ประกอบกับโรงไฟฟ้าชีวมวล (แกลบ) เป็นกิจการที่เสี่ยงต่อการก่อปัญหาหมอกพิษทางอากาศในช่วงระยะการก่อสร้างและระยะดำเนินการอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของประชาชน รวมทั้งปัญหาระบบน้ำใช้ในการอุปโภคบริโภคและทำการเกษตร การจัดการน้ำทิ้งจากกระบวนการผลิต การจัดการของเสีย การปรับถมที่ดินของพื้นที่โครงการทำให้เส้นทางน้ำไหลของน้ำตามธรรมชาติถูกปิด หากมีฝนตกหรือช่วงน้ำหลากอาจทำให้เกิดน้ำท่วมขังได้ หมอกพิษทางเสียงจากการก่อสร้างและจากกระบวนการผลิต ตลอดจนมลพิษทางกลิ่นที่เกิดขึ้นในช่วงฤดูฝนจากความชื้นในกองชีวมวล และความเสียหายที่เกิดจากปัญหาสิ่งแวดล้อมจะส่งผลต่อเนื่องเป็นระยะเวลายาวนานกว่าความเสียหายอันเกิดจากกรณีละเมิดทั่ว ๆ ไป แม้ในขณะปัจจุบันจะยังมีได้ส่งผลในทันที แต่ก็เห็นได้ว่าย่อมส่งผลในอนาคต โดยเฉพาะความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ซึ่งเป็นความเสียหายที่ไม่อาจแก้ไขเยียวยาได้โดยง่าย หรือไม่สามารรถคำนวณเป็นมูลค่าของความเสียหายได้ ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยคนจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายนั้นต้องมีค่าบังคับให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยคนตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยคนจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับข้อ ๒๕ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓

มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่าการออกใบอนุญาตพิพาทถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญหรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งใช้บังคับในขณะนั้น ประกอบกับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการดูแล ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ

อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนควบคู่ไปกับการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมไปสู่ระดับท้องถิ่น ทั้งในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น และภาคประชาชน ประกอบกับหลักการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนที่มุ่งประสงค์ให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเรื่องสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ โดยรัฐต้องจัดให้ประชาชนมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้อย่างทั่วถึง การมีส่วนร่วมกำหนดทิศทาง นโยบายและแผนการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และได้รับประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรม รวมถึงสิทธิที่จะมีส่วนร่วมทุกระดับในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ตั้งแต่การริเริ่มนโยบายหรือโครงการ การรับรู้ข้อมูล การแสดงความคิดเห็น การร่วมปรึกษา การร่วมตัดสินใจ การร่วมดำเนินงาน และการร่วมติดตามหรือตรวจสอบ โดยรัฐจะต้องอำนวยความสะดวกและกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความตระหนักเกี่ยวกับการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating) เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ร่วมกับวิทยาลัยพลังงานทดแทน มหาวิทยาลัยนเรศวร ดำเนินการจัดทำประชาคมและสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้าจำนวน ๓ ตำบล ๑๑ หมู่บ้าน มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น ๗,๗๕๖ คน ๒,๓๘๑ ครัวเรือน มีผู้เข้าร่วมประชุมประชาคมจำนวน ๑,๒๓๙ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๕.๙๗ ของจำนวนประชากรทั้งหมด ซึ่งผลการประชาคมปรากฏว่าประชาชนในพื้นที่ร้อยละ ๘๕.๐๗ เห็นด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือถึงองค์การบริหารส่วนตำบลขออนุญาตก่อสร้างโรงงานดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการจัดตั้งโรงงานดังกล่าวได้ โดยก่อนที่จะดำเนินการส่วนตำบลจะให้ความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ว่าจะเห็นชอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประกอบกิจการโรงไฟฟ้าหรือไม่นั้น ต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลต่อประชาชนอย่างทั่วถึงและอย่างน้อยต้องประกอบด้วย เหตุผลความจำเป็น และวัตถุประสงค์ของโครงการ สาระสำคัญของโครงการ ผู้ดำเนินการ สถานที่ที่จะดำเนินการ ขั้นตอน และระยะเวลาดำเนินการ ผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพอยู่ในสถานที่ที่จะดำเนินโครงการและพื้นที่ใกล้เคียงโดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน ตลอดจนมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าว แต่เมื่อการจัดทำประชาคมหมู่บ้านเป็นการดำเนินการโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมกับวิทยาลัยพลังงานทดแทน มหาวิทยาลัยนเรศวร กรณีจึงมิใช่

การดำเนินการโดยองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมาย อีกทั้งในการจัดทำประชาคมหมู่บ้านมีผู้เข้าร่วมประชุมประชาคมจำนวน ๑,๒๓๙ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๕.๙๗ ของจำนวนประชากรรอบโรงไฟฟ้าทั้งหมด ๗,๗๕๖ คน ๒,๓๘๑ คริวเรือน แม้ผลการประชาคมปรากฏว่าประชาชนในพื้นที่ร้อยละ ๘๕.๐๗ เห็นด้วยแต่ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึงและเป็นความเห็นส่วนใหญ่ของประชาชนในพื้นที่ และแม้ว่าอุตสาหกรรมจังหวัดจะได้มีประกาศ เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการอนุญาต แต่เมื่อพิจารณาประกาศดังกล่าวซึ่งข้อความส่วนใหญ่ปรากฏรายละเอียดเกี่ยวกับประเภทของการประกอบกิจการ สารสำคัญหรือรายละเอียดของโรงงาน ผู้ดำเนินการ สถานที่ตั้งและประกอบกิจการโรงงาน ระยะเวลาการตั้งโรงงาน ชนิดและปริมาณผลผลิต ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นที่มีผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสีย/มาตรการป้องกันแก้ไข ซึ่งระบุว่ามิใช่ผลจากปล่องควัน มาตรการป้องกันและแก้ไขโดยระบบ Wet Scrubber น้ำเป็นระบบปิดหมุนเวียนใช้ไม่ปล่อยออกแล้วก็ตาม แต่ข้อมูลดังกล่าวไม่อาจถือได้ว่าเป็นข้อมูลหรือคำชี้แจงที่ทำให้บุคคลโดยทั่วไปโดยเฉพาะชาวบ้านธรรมดาได้รับความรู้และมีความเข้าใจเกี่ยวกับการประกอบกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าระบบดังกล่าวเป็นอย่างไร จึงไม่ถือได้ว่าเป็นการจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งบังคับใช้ในขณะนั้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่าในการพิจารณาออกใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงานให้แก่ผู้ขอรับใบอนุญาตนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชน ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ สังคม และการลงทุน รวมถึงลักษณะการแข่งขันของกิจการแต่ละประเภท ทั้งนี้ ในกรณีที่การปลูกสร้างอาคาร หรือการตั้งโรงงานเพื่อประกอบกิจการพลังงานต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องขอความเห็นจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวด้วย

เมื่อบริเวณสถานประกอบกิจการโรงไฟฟ้าชีวมวลมีสภาพเป็นพื้นที่เกษตรกรรมประเภทที่นา การตั้งโรงไฟฟ้าชีวมวลในพื้นที่ดังกล่าวจึงเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมและไม่เหมาะสมกับสภาพของที่ดิน กรณีจึงเห็นได้ว่าโดยสภาพของพื้นที่ตำบลเวียงเหนือเป็นพื้นที่ดินประเภทชนบท และเกษตรกรรม (สีเขียว) และให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม การอยู่อาศัย พาณิชยกรรม การท่องเที่ยว สถาบันราชการ สถาบันการศึกษา สถาบันศาสนา การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดเชียงราย พ.ศ. ๒๕๕๖ ดังนั้น จึงต้องห้ามมิให้ใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวเพื่ออุตสาหกรรมที่ประกอบกิจการ ในลักษณะโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน นอกจากนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณา ออกใบอนุญาตการประกอบกิจการโรงงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยมีได้ขอความเห็นจาก องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาออกใบอนุญาตการประกอบกิจการโรงงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยได้รับความเห็นชอบ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้ว อีกทั้งในการประชุมคณะกรรมการพิจารณากลับกรองการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ผลิตรกระแสไฟฟ้าด้วยชีวมวลนั้น อุตสาหกรรมจังหวัดได้รายงานต่อที่ประชุมว่าผลการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบในรัศมี ๕ กิโลเมตรจากสถานที่ตั้งของโรงงาน จำนวน ๑๑ หมู่บ้าน ปรากฏว่ามีผู้ร้องคัดค้าน ๒,๐๔๙ ราย ผู้สนับสนุน ๒,๐๕๑ ราย ซึ่งประเด็น ข้อคัดค้าน คือ ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศร้อยละ ๒๘ ก่อให้เกิดผลเสียทางสังคมและสิ่งแวดล้อม ร้อยละ ๒๕ มีผลกระทบต่อเกษตรร้อยละ ๑๕ สร้างความแตกแยกร้อยละ ๑๑ ไม่มีความต้องการ ร้อยละ ๑๑ อื่น ๆ ร้อยละ ๑๐ ที่ประชุมจึงเห็นว่าการก่อสร้างโรงไฟฟ้าชีวมวลก่อให้เกิดปัญหา ความขัดแย้งและความแตกแยกให้กับกลุ่มราษฎรเป็นอย่างมาก จึงมีมติไม่สมควรให้มีการก่อสร้าง โรงงานผลิตรกระแสไฟฟ้าด้วยชีวมวล ประกอบกับผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยคนและประชาชนในพื้นที่ รอบโรงไฟฟ้าชีวมวลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีการคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้ามาโดยตลอด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังคงดำเนินการรับเรื่องพิจารณาและให้ความเห็นชอบออกใบอนุญาต ประกอบกิจการโรงงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยไม่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของผู้ฟ้องคดี ทั้งหนึ่งร้อยคนและประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวซึ่งรวมตัวกันคัดค้านการดำเนินการจัดตั้งโรงไฟฟ้าพิพาท นอกจากนี้ ในกระบวนการผลิตไฟฟ้าต้องมีการเผาแกลบ ซึ่งจะทำให้เกิดซี้เถ้าหรือฝุ่นละออง ที่ออกจากปล่องของโรงไฟฟ้าและฝุ่นละอองที่เกิดจากการขนย้าย จึงมีความเสี่ยงที่จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงกับที่ตั้ง โรงไฟฟ้าในระยะ ๕ กิโลเมตร ที่จะต้องได้รับฝุ่นละอองสะสมในร่างกายอย่างต่อเนื่องและเพิ่มขึ้น

ทุกวัน ซึ่งความเสียหายที่เกิดจากปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยส่วนใหญ่มักส่งผลกระทบต่อเนื่องเป็นระยะเวลา ยาวนานกว่าความเสียหายอันเกิดจากกรณีละเมิดทั่ว ๆ ไป แม้ในขณะปัจจุบันจะยังมีได้ส่งผล ในทันที แต่ก็เห็นได้ว่าย่อมส่งผลในอนาคต โดยเฉพาะความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ในท้องถิ่น ซึ่งเป็นความเสียหายที่ไม่อาจแก้ไขเยียวยาได้โดยง่าย หรือไม่สามารคคำนวณเป็นมูลค่า เพื่อมิให้เกิดปัญหาดังกล่าว และความเดือดร้อนเสียหายดังกล่าวได้ปรากฏเป็นตัวอย่างเป็นขั้นแล้ว ในท้องที่ซึ่งมีการประกอบกิจการโรงไฟฟ้าชีวมวล ทั้งจังหวัดสุรินทร์และจังหวัดร้อยเอ็ดตามที่ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติได้มีหนังสือชี้แจงต่อศาลปกครองชั้นต้น กรณีจึงรับฟัง ได้ว่าในการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้คำนึงถึงสถานที่ตั้งและสภาพแวดล้อมของสถานประกอบกิจการพลังงาน ผลกระทบต่อชุมชน และสภาพแวดล้อมในพื้นที่ใกล้เคียงกับสถานประกอบกิจการพลังงาน ตลอดจนสุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาต ประกอบกิจการโรงงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน โดยให้มีผลนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต ดังกล่าว

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๔๘/๒๕๖๐)

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบกระทรวง อุตสาหกรรม ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการพิจารณาออกใบรับแจ้ง การประกอบกิจการโรงงาน ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน และใบอนุญาตขยายโรงงาน ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๕ กำหนดไว้ และระเบียบดังกล่าวกำหนด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาออกใบอนุญาตสามารถนำผลการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนมาประกอบการพิจารณาและกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาต ได้ตามความเหมาะสม ซึ่งแม้มาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้ กำหนดเวลาเป็นวัน สัปดาห์ เดือน หรือปีนั้น มิให้นับวันแรก แห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน ส่งผลให้การนับระยะเวลาการปิดประกาศเพื่อรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนตามข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าวไม่ครบกำหนด ๑๕ วัน โดยขาดไปเพียง ๑ วัน ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอน หรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญถึงขนาดที่จะทำให้คำสั่งอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานพิพาท

เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับอุตสาหกรรมจังหวัดได้กำหนดมาตรการป้องกันมลพิษจากการประกอบกิจการโรงงานตั้งแต่ขั้นตอนรายงานการตรวจและพิจารณาการขอรับการตรวจและนำไปกำหนดเป็นเงื่อนไขในการอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานไว้อย่างชัดเจน จึงถือว่าได้พิจารณาโดยคำนึงถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญแล้ว การใช้ดุลพินิจออกใบอนุญาตจึงชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งหกเป็นผู้อยู่อาศัยในตำบลหนองนกแก้ว และตำบลหนองประดู่ ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (บริษัท ท. จำกัด) ดำเนินการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานหลอมหล่อโลหะจำพวกทองแดง ทองเหลือง ที่หมู่ที่ ๖ ตำบลหนองนกแก้ว โดยไม่มีการจัดทำประชาพิจารณ์ในพื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกอยู่อาศัย หลังจากนั้น เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๖ นายอำเภอได้แจ้งให้ประชาชนทราบว่า จะจัดให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ในเรื่องดังกล่าว แต่หลังจากนั้นไม่ปรากฏว่าได้มีการดำเนินการใด ๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้เริ่มดำเนินการก่อสร้างสถานประกอบกิจการโรงงานหลอมหล่อโลหะจำพวกทองแดง ทองเหลือง ผู้ฟ้องคดีทั้งหกและชาวบ้านประมาณ ๓๐๐ คน ได้ร่วมกันเดินทางไปร้องเรียนกรณีการประกอบกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ศาลากลางจังหวัด และที่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด แต่ได้รับแจ้งจากรองผู้ว่าราชการจังหวัดว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อุตสาหกรรมจังหวัด) ได้ตรวจสอบเอกสารที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ยื่นขอรับใบอนุญาตแล้วเห็นว่า ถูกต้องครบถ้วนทุกขั้นตอนและได้มีการออกใบอนุญาตให้แล้ว จึงไม่สามารถสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ หยุดประกอบกิจการได้ ผู้ฟ้องคดีทั้งหกจึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานหลอมหล่อโลหะจำพวกทองแดง ทองเหลืองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์แก่ประชาชนทุกหมู่บ้านที่อาจได้รับผลกระทบจากสารเคมีหรือโลหะหนักจากการประกอบกิจการ และให้เจ้าหน้าที่หรือนักวิชาการด้านเคมี หรือผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อม เข้ามาให้ความช่วยเหลือประชาชน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ อุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการและใช้ดุลพินิจตามกฎหมายกำหนดไว้ทุกประการในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ โดยในขั้นตอนการดำเนินการ

รับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้จัดทำประกาศสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ และได้ปิดประกาศดังกล่าว ณ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ รวมทั้งได้ส่งไปปิดประกาศ ณ ที่ว่าการอำเภอ และองค์การบริหาร ส่วนตำบล ซึ่งเมื่อนับเวลาถึงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ แล้ว ย่อมเป็นระยะเวลาเกินกว่า ๑๕ วัน นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีการสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นประชาชนเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ดังนั้น ระยะเวลา นับตั้งแต่การประกาศจนถึงการสรุปผลการรับฟัง ความคิดเห็นย่อมเป็นระยะเวลาเกินกว่า ๑๕ วัน และมีสาระสำคัญครบถ้วนที่เพียงพอสำหรับการเป็นข้อมูลให้ประชาชนหรือผู้ที่ประสงค์จะแสดงความคิดเห็น เพื่อนำมาประกอบการพิจารณา อนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว รวมทั้งตามระเบียบกระทรวงอุตสาหกรรม ว่าด้วยการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนในการพิจารณาออกใบรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงาน ใบอนุญาต ประกอบกิจการโรงงาน และใบอนุญาตขยายโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๕ กำหนดว่า สามารถกำหนดเงื่อนไขใด ๆ อันเนื่องมาจากความคิดเห็นของประชาชนนั้นได้ ซึ่งในกรณีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต้องปฏิบัติเป็นพิเศษไว้หลายประการ ดังนั้น การพิจารณาอนุญาตประกอบกิจการโรงงานหลอมหล่อโลหะจำพวกทองแดง ทองเหลือง ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในคดีนี้จึงไม่ได้เป็นการเสียไปหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

กรณีมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า กระบวนการในการออกคำสั่งอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ประกอบกิจการโรงงานนั้น เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า เมื่อโรงงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นประเภทโรงงานจำพวกที่ ๓ ซึ่งไม่จำเป็นต้องจัดทำ รายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่ในขั้นตอนการออกคำสั่งอนุญาตประกอบกิจการ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบกระทรวง อุตสาหกรรม ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการพิจารณาออกใบรับแจ้ง การประกอบกิจการโรงงาน ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน และใบอนุญาตขยายโรงงาน ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๕ เพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับ โรงงานที่จะขอออกใบอนุญาต รวมทั้งเป็นการรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนทั้งหมด เพื่อประกอบการพิจารณาของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุญาตอันเป็นไปตามข้อ ๘ ของระเบียบข้างต้น ทั้งนี้ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนดังกล่าวได้มีวิธีการตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๙ ข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ ของระเบียบฉบับเดียวกัน และเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการ ตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำหนดไว้อย่างครบถ้วนแล้ว ซึ่งไม่ว่าผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

จะเป็นประการใด พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุญาตจะต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนดังกล่าวมาพิจารณาประกอบตามข้อ ๑๒ ของระเบียบดังกล่าวกำหนด เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ไปส่งหนังสือให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) เพื่อขอความร่วมมือในการติดประกาศประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนผู้เกี่ยวข้องทราบเพื่อการรับฟังความคิดเห็นก่อนการอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ประกอบกิจการโรงงานประเภทที่ ๓ ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาเปิดรับฟังความคิดเห็น ๑๕ วัน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ เวลา ๑๐ นาฬิกา และได้ปิดประกาศเอกสารดังกล่าว ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ในวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ เวลาประมาณ ๑๐ นาฬิกาเช่นกัน ซึ่งตามมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้กำหนดเวลาเป็นวัน สัปดาห์ เดือน หรือปีนั้น มิให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน ดังนั้น การนับระยะเวลาการปิดประกาศจึงต้องนับตั้งแต่วันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ เพื่อให้ครบระยะเวลา ๑๕ วันนับแต่วันปิดประกาศตามข้อ ๑๑ วรรคหนึ่งของระเบียบกระทรวงอุตสาหกรรม ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน และใบอนุญาตขยายโรงงานตามกฎหมาย ว่าด้วยโรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๕ กำหนด แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้มีการปิดประกาศดังกล่าวจนถึงเพียงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ เท่านั้น กรณีจึงเป็นการปิดประกาศรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่ครบกำหนด ๑๕ วัน ตามข้อ ๑๑ วรรคหนึ่งของระเบียบฉบับเดียวกัน แต่เมื่อพิจารณาความตามข้อ ๑๒ ของระเบียบดังกล่าว ซึ่งกำหนดว่าให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาออกใบอนุญาตสามารถนำผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาประกอบการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ได้ ๔ กรณี ดังนี้ กรณีที่หนึ่ง กรณีที่ไม่มีประชาชนแสดงความคิดเห็นใด ๆ ให้พนักงานพิจารณาโดยถือว่าได้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนประกอบแล้ว กรณีที่สอง หากมีประชาชนแสดงความคิดเห็น และพนักงานเจ้าหน้าที่จะมีการออกใบอนุญาตโรงงาน สามารถดำเนินการได้โดยจำเป็นต้องมีการกำหนดเงื่อนไขใด ๆ อันเนื่องมาจากความคิดเห็นนั้น กรณีที่สาม หากมีผู้คัดค้านการออกใบอนุญาตโรงงาน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาตามเหตุผลภายใต้ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ปรากฏ และหากจะต้องออกใบอนุญาตโรงงานอาจดำเนินการตามกรณีที่สองข้างต้นด้วยก็ได้ และกรณีที่สี่ หากมีความเห็นทั้งเห็นด้วยและคัดค้านการออกใบอนุญาตโรงงาน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาตามกรณีที่สองและกรณีที่สาม ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะดำเนินการปิดประกาศดังกล่าวไม่ครบกำหนดระยะเวลาโดยขาดไปเพียง ๑ วัน ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอน

หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญถึงขนาดที่จะทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ประกอบกิจการโรงงานดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและต้องถูกเพิกถอนแต่อย่างใด นอกจากนี้ ข้อ ๑๒ ของระเบียบดังกล่าวได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สามารถกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตได้ตามเหมาะสม ไม่ว่าจะมิใช่ประชาชนแสดงความคิดเห็นคัดค้านหรือสนับสนุนภายในระยะเวลาเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม เมื่อกรณีพิพาทนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กำหนดมาตรการป้องกันมลพิษจากการประกอบกิจการโรงงานไว้ ตั้งแต่ในขั้นตอนรายงานการตรวจและพิจารณาการขอรับใบอนุญาต และได้นำไปกำหนดเป็นเงื่อนไขการอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไว้อย่างชัดเจน กรณีจึงเห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้คำนึงถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญด้วยแล้ว อีกทั้งข้อเท็จจริงยังปรากฏต่อไปอีกว่า เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ แล้ว นาย ศ. ตำแหน่งวิศวกรปฏิบัติการเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มอบหมายให้พนักงานธุรการจัดทำสรุปความคิดเห็นตามแบบ ๔ อันเป็นคำอธิบายผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ที่ใกล้เคียงที่ตั้งโรงงานหรือขยายโรงงานและประชาชนทั่วไป วิธีป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญความเสียหายอันตราย การควบคุมการปล่อยของเสียมลพิษหรือสิ่งใด ๆ และแบบ ๕ ซึ่งเป็นประกาศสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด เรื่อง สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการพิจารณาเกี่ยวกับโรงงานจำพวกที่ ๓ โดยปรากฏว่าไม่มีผู้ใดแสดงความคิดเห็นคัดค้านหรือสนับสนุนแต่อย่างใด พร้อมกับจัดทำบันทึกเสนองานพิจารณาอนุญาตโรงงานพร้อมแนบใบอนุญาตประกอบกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ให้ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นพิจารณาอนุญาต ภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณานำบันทึกเสนองานพิจารณาอนุญาตโรงงานดังกล่าว และเห็นว่าเป็นไปตามขั้นตอน วิธีการที่เป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแล้ว จึงอนุญาตและออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ กรณีจึงเห็นได้ว่า ก่อนการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ยังมีระยะเวลาอีก ๕ วันทำการนับแต่ครบกำหนดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีทั้งหกประสงค์จะคัดค้านการออกใบอนุญาตดังกล่าวก็อาจแจ้งไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้ใช้ดุลพินิจอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ประกอบกิจการโรงงานโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว อีกทั้งเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในสำนวนคดีก็ไม่ปรากฏว่า รายงานผลการตรวจและพิจารณาอนุญาตโรงงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นไปตามขั้นตอน วิธีการ และสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด อันจะทำให้การใช้ดุลพินิจ

ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ประกอบกิจการโรงงานได้นั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่อย่างไร พิพากษายกฟ้อง

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. ๗/๒๕๖๐)

การที่ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ กำหนดให้โครงการก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ถือเป็นมาตรการป้องกันล่วงหน้าเพื่อป้องกันปัญหาการกัดเซาะริมฝั่งแม่น้ำ และการพังทลายของดิน รวมทั้งปัญหาการทิ้งของเสียหรือปล่อยน้ำเสียลงในแม่น้ำโดยตรง โดยคำว่า “ริมแม่น้ำ” ตามประกาศดังกล่าว หมายความว่า ชายหรือขอบของแม่น้ำ หรือที่อยู่ชิดติดกับแม่น้ำ แต่ไม่ได้หมายความรวมถึงพื้นที่ที่อยู่ใกล้แม่น้ำ เมื่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้พิจารณาให้ความเห็นว่าโครงการก่อสร้างอาคารตลาดสดพิพาทมีระยะห่างจากแม่น้ำไม่น้อยกว่า ๑๘ เมตร โดยมีถนนเลียบริมแม่น้ำและเขื่อนป้องกันตลิ่งและทางเดินเท้าคั่นระหว่างตัวอาคารกับแม่น้ำ มิใช่อาคารที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำตามความหมายของประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ดังนั้น การที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการก่อสร้างอาคารตลาดสดพิพาทโดยมิได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยถือตามความเห็นของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบหกเป็นราษฎรและเป็นสมาชิกสภาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เทศบาล) เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรี) ได้ก่อสร้างอาคารตลาดสดเทศบาล ๓ และศูนย์จำหน่ายผลิตภัณฑ์ OTOP โดยได้รับงบประมาณจากจังหวัด การก่อสร้างตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำมูลและเป็นอาคารขนาดใหญ่

๔ ชั้น มีพื้นที่ทั้งหมดมากกว่า ๒๐,๐๐๐ ตารางเมตร มีความสูงเกินกว่า ๒๓ เมตร อาคารดังกล่าว จึงอยู่ในข่ายที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนขออนุมัติงบประมาณ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือถึงประธานสภาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เสนอญัตติขอรับความเห็นชอบ สมทบงบประมาณเพื่อนำไปดำเนินการก่อสร้างปรับปรุงต่อเติมอาคารตลาดสดดังกล่าว แต่สมาชิกสภาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีข้อสงสัยว่า ตามแบบแปลนจะต้องมีบ่อบำบัดน้ำเสียหรือไม่ จึงยังไม่มี การลงมติตามญัตติที่เสนอ และมอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือไปยังสำนักงาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งได้หารือต่อไปยังสำนักงาน สิ่งแวดล้อมภาค ผลการหารือปรากฏว่าอาคารดังกล่าวต้องมีระบบบ่อบำบัดน้ำเสีย และเนื่องจาก อาคารตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำมูลโดยมีพื้นที่ใช้สอยรวมกันทุกชั้นเกิน ๑๐,๐๐๐ ตารางเมตร จึงอยู่ใน ข่ายที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธที่จะ ดำเนินการ ต่อมา มีประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท และขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และ หลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๒ เป็นต้นไป โดยให้ ยกเลิกประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเดิมทั้งหมด แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เห็นว่าโครงการก่อสร้างอาคารตลาดสดดังกล่าวก็ยังอยู่ในข่ายที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อ สภาพแวดล้อมของแม่น้ำมูลอย่างร้ายแรง จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายในระยะเวลาที่ศาล กำหนด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การดำเนินโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิด ผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและ สุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและ สุขภาพของประชาชนในชุมชน โดยในกรณีเป็นกิจการของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งไม่ต้อง เสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี หากเป็นโครงการหรือกิจการตามประกาศ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม จะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมาย ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เจ้าของโครงการหรือกิจการมีหน้าที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายนั้น และต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติ

และสิ่งแวดลอมก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๗ วรรคสอง และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า โครงการก่อสร้างอาคารตลาดสดเทศบาล ๓ และศูนย์จำหน่ายผลิตภัณฑ์ OTOP เป็นโครงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจัดทำขึ้นเพื่อทดแทนตลาดสดเดิม ซึ่งมีสภาพชำรุดทรุดโทรมอาจทำให้ผู้มาใช้บริการได้รับอันตรายได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งงบประมาณของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อก่อสร้างตลาดสดแห่งใหม่ขึ้นในพื้นที่เดิมและพื้นที่ติดต่อกัน โดยเป็นอาคาร ๔ ชั้น สูง ๑๔.๘ เมตร และหลังคาจากฝ้าเพดานขึ้นไปสูง ๙.๗๔ เมตร พื้นที่ใช้สอยประมาณ ๑๘,๙๔๐ ตารางเมตร ตัวอาคารด้านทิศใต้ติดถนนเลียบบแม่น้ำมูลซึ่งมีความกว้าง ๑๘ เมตร โดยอีกฝั่งหนึ่งของถนนเลียบบแม่น้ำมูลเป็นเขื่อนป้องกันตลิ่งที่มีลักษณะเป็นหินเรียงและมีทางเดินเท้ากว้าง ๒ เมตร ขณะฟ้องคดีมีการปรับพื้นที่งานฐานรากและงานโครงสร้างไว้แล้ว แต่ในชั้นการขอรับงบประมาณเพื่อนำไปดำเนินการก่อสร้างเพิ่มเติมต่อสภาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีปัญหาว่าโครงการต้องจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือไม่ จึงมีการหารือสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประจำจังหวัด ซึ่งได้หารือต่อไปยังสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค โดยผลการหารือปรากฏว่าอาคารตลาดสดดังกล่าวต้องมีระบบบำบัดน้ำเสีย และเป็นโครงการตามลำดับที่ ๒ ของประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๓๕ ที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เนื่องจากอาคารที่จะก่อสร้างเป็นอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ซึ่งตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำมูลและพื้นที่ใช้สอยรวมกันทุกชั้นเกิน ๑๐,๐๐๐ ตารางเมตร จึงมีการหารือโดยตรงต่อสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคซึ่งยืนยันความเห็นเดิม และแจ้งด้วยว่าอาคารดังกล่าวเป็นโครงการลำดับที่ ๒๗.๑ ของเอกสารท้ายประกาศ ๑ ของประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ ซึ่งใช้บังคับแทนด้วยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงหารือเป็นการภายในและต่อมาเป็นทางการกับสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในเบื้องต้นเพื่อขอความชัดเจนว่าโครงการก่อสร้างอาคารตลาดสดซึ่งตั้งอยู่ติดถนนเลียบบแม่น้ำมูล โดยมีระยะห่างจากแม่น้ำมูลประมาณ ๑๘ เมตร อยู่ในข่าย

ที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ซึ่งเลขาธิการสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแจ้งในเบื้องต้นตามหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ และแจ้งต่อมาตามหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ และหนังสือฉบับลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๔ โดยพิจารณาเห็นว่าโครงการดังกล่าวไม่ได้ตั้งอยู่ริมแม่น้ำมูล จึงไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ได้มีการไปตรวจสภาพสถานที่ก่อสร้างร่วมกับผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดรวมทั้งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และมีหนังสือสอบถามหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า การที่โครงการหรือกิจการตามลำดับที่ ๒ ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) และต่อมาเป็นลำดับที่ ๒๗.๑ ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ ประเภทอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารซึ่งมีลักษณะที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบหรือชายหาด และมีความสูงตั้งแต่ ๒๓.๐๐ เมตร หรือมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ ตารางเมตรขึ้นไป ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นมาตรการป้องกันล่วงหน้า (Precaution Principle) เนื่องจากเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพราะเป็นบริเวณที่อ่อนไหวง่ายต่อการกัดเซาะและการพังทลายของดิน รวมทั้งยังสะดวกต่อการลักลอบปล่อยทิ้งน้ำเสียหรือของเสียจากอาคารลงสู่แหล่งน้ำโดยตรงได้อีกด้วย และแม้ว่าในประกาศทั้งสองฉบับข้างต้นจะไม่ได้กำหนดความหมายของคำว่า ริมแม่น้ำไว้ แต่พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานก็ให้ความหมายของคำว่า ริม เช่นเดียวกับคำว่า ขอบ ประกอบกับมีคำพิพากษาศาลฎีกาวางบรรทัดฐานไว้ว่า ที่ชายตลิ่งยอมได้แก่ ที่ที่อยู่ริมน้ำ ทั้งเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่ว่า กรมเจ้าท่าอนุญาตให้สำนักงานโยธาธิการจังหวัดก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งฝั่งด้านตลาดสดเทศบาล ความยาว ๑๘๐ เมตร อันเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวตลิ่งตามธรรมชาติ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๓ ปัจจุบันเขื่อนป้องกันตลิ่งหรือพนังดินมีความสูง ๗ เมตร ระดับน้ำขึ้นสูงสุดจะอยู่ต่ำกว่าเขื่อนหรือพนังประมาณ ๑ เมตร ถ้าหากน้ำในแม่น้ำมูลไม่สามารถท่วมพื้นริมเขื่อนป้องกันตลิ่งพังเข้ามาได้เป็นประจำ แนวริมตลิ่งยอมสิ้นสุดอยู่ที่แนวเขื่อนป้องกันตลิ่งหรือพนังดินดังกล่าวอันจะทำให้ปัญหาการกัดเซาะริมแม่น้ำ ปัญหาดินชายตลิ่งพังทลาย ปัญหาการปล่อยทิ้งน้ำเสียหรือของเสียที่มีผลกระทบต่อแม่น้ำมีโอกาสเกิดขึ้นได้ยาก

ประกอบกับโฉนดที่ดินอันเป็นที่ตั้งตลาด ภาพถ่ายทางอากาศ และระวางที่ดิน ไม่มีหมุดหลักของโฉนดที่ดินอยู่ติดริมแม่น้ำมูลแต่อย่างใด สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงยืนยันว่าโครงการก่อสร้างตลาดสดเทศบาล ๓ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เพราะมิได้อยู่ริมฝั่งแม่น้ำมูล

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว เมื่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหน่วยงานของราชการส่วนกลางที่มีหน้าที่โดยตรงในการวิเคราะห์ผลกระทบและสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ยืนยันเป็นหนังสืออย่างเป็นทางการ โดยความเห็นของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าวระบุวัตถุประสงค์ของการกำหนดโครงการหรือกิจการของอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำไว้ว่า มุ่งหมายให้เป็นมาตรการป้องกันล่วงหน้าเพื่อมิให้เกิดการกัดเซาะริมแม่น้ำ ป้องกันดินชายฝั่งแม่น้ำพังทลาย และป้องกันการทิ้งน้ำเสียหรือของเสียที่มีผลกระทบโดยตรงต่อแม่น้ำ ทั้งเมื่อพิจารณารูปถ่ายที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองส่งประกอบคำให้การและคำให้การเพิ่มเติมเห็นได้ว่า ตัวอาคารตลาดสดแห่งใหม่และแม่น้ำมูลมีถนนคั่นอยู่ โดยมีระยะห่างจากแม่น้ำมูลดังเช่นที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต่อสู้คดีไว้ ประกอบกับโครงการดังกล่าวได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียและมิได้ปล่อยน้ำทิ้งลงแม่น้ำโดยตรง ความเห็นดังกล่าวข้างต้นจึงชอบด้วยหลักการ เหตุผลทั้งข้อเท็จจริงและกฎหมายแล้ว ประกอบกับตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการใน พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นต้นมา ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีราษฎรร้องเรียนว่าโครงการดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าโครงการก่อสร้างอาคารตลาดสดเทศบาล ๓ และศูนย์จำหน่ายผลิตภัณฑ์ OTOP มีลักษณะเป็นโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างร้ายแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ใช้บังคับในขณะนั้น รวมถึงตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และประกาศที่เกี่ยวข้อง

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทูลทูลทูลว่า เมื่อพิจารณาถ้อยคำที่ปรากฏในเอกสารท้ายประกาศ ๑ ของประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และ

หลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ และตารางท้ายประกาศดังกล่าว ไม่มีข้อความใดที่ระบุหรือนิยามไว้ว่า อาคารที่ตั้งอยู่ริมน้ำจะต้องอยู่ริมน้ำแค่นั้นหรือห่างจากแม่น้ำเพียงใด จึงจะถือว่าริมแม่น้ำ แต่เมื่อพิจารณาถ้อยคำทั้งหมดในประโยคที่ว่า อาคารที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ผังทะเล ทะเลสาบ หรือชายหาด หรือที่อยู่ใกล้หรือในอุทยานแห่งชาติ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่าถ้อยคำไม่ได้มีเพียงคำว่าริมแม่น้ำ แต่มีคำว่าหรือที่อยู่ใกล้ในประโยคดังกล่าวด้วย และเจตนารมณ์สำคัญของกฎหมายปรากฏอยู่ที่ถ้อยคำว่าเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งโดยสภาพของอาคารขนาดใหญ่ตามที่ประกาศกำหนดไม่ว่าจะตั้งอยู่ที่แห่งใด ผู้คนย่อมไปอยู่รวมกันเป็นจำนวนมาก และย่อมก่อให้เกิดขยะและสิ่งปฏิกูลเป็นเบื้องต้นซึ่งส่งผลเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้โดยง่ายนั้น เห็นว่า เมื่อวินิจฉัยไว้แล้วว่าวัตถุประสงค์ของประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ที่กำหนดให้โครงการก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ที่ตั้งอยู่ริมน้ำจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นมาตรการป้องกันล่วงหน้าเพื่อควบคุมการก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ที่มีการก่อสร้างอยู่ริมแม่น้ำเพื่อป้องกันปัญหาการกัดเซาะริมฝั่งแม่น้ำและการพังทลายของดิน รวมทั้งปัญหาการทิ้งของเสียหรือปล่อยน้ำเสียลงในแม่น้ำโดยตรง คำว่า “ริมแม่น้ำ” ตามประกาศดังกล่าวจึงหมายความถึงชายหรือขอบของแม่น้ำ หรือที่อยู่ชิดติดกับแม่น้ำแต่ไม่ได้หมายความรวมถึงพื้นที่ที่อยู่ใกล้แม่น้ำ เพราะหากประกาศดังกล่าวมุ่งจะควบคุมการก่อสร้างอาคารที่อยู่ใกล้แม่น้ำด้วยก็จะต้องระบุข้อความเช่นเดียวกับที่กำหนดให้การดำเนินโครงการหรือกิจการที่อยู่ใกล้หรือในอุทยานแห่งชาติหรืออุทยานประวัติศาสตร์ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกัน

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบหกอุทธรณ์ว่า การที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตอบข้อหารือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า ระหว่างแม่น้ำมูลกับอาคารตลาดสด มีถนนและแนวเขื่อนกันดินพังกั้นอยู่จึงไม่ถือว่าเป็นอาคารที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำนั้น หากนำเหตุดังกล่าวมาใช้เป็นบรรทัดฐาน ผลที่อาจจะเกิดตามมาย่อมเป็นไปได้ว่า หากเอกชนซึ่งมีที่ดินขนาดใหญ่ติดริมแม่น้ำมีโครงการที่จะก่อสร้างตลาดสดขนาดใหญ่เช่นเดียวกันก็อาจจะทำเพียงแนวหินกันตลิ่งพังและสร้างถนนรอบตลาด โดยจัดให้มีความกว้างเพียง ๔ เมตร ก็ไม่จำเป็นต้องทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งที่สิ่งปฏิกูลจากตลาดสดนั้นมีมากมาย หากไม่มีการบริหารจัดการที่ดีผลกระทบต่อแม่น้ำย่อมเกิดขึ้นอย่างมหาศาล หรือศูนย์การค้า โรงแรมขนาดใหญ่ริมแม่น้ำอาจจะทำเพียงจัดสวนให้สวยงามกว้างเพียง ๒ เมตร หรือ ๓ เมตร คั่นระหว่างศูนย์การค้า

หรือโรงแรมกับแม่น้ำก็ย่อมจะทำได้เช่นเดียวกัน เพราะไม่ถือว่าตั้งอยู่ติดริมแม่น้ำ ในทางปฏิบัติตามความเป็นจริงแล้วไม่มีอาคารขนาดใหญ่ตามประกาศกำหนดหลังใดจะสร้างขึ้นชิดติดริมน้ำโดยตรงได้เพราะย่อมมีการกันพื้นที่เผื่อกรณีตลิ่งพัง และในส่วนของฐานรากที่ต้องแผ่กว้างออกไปใต้ดินจากตัวอาคารอีก นอกจากนี้ ยังอาจมีพื้นที่ชายตลิ่งซึ่งน้ำท่วมถึงในฤดูน้ำหลากอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินคั่นอยู่ หากจะบังคับใช้ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ดังที่กล่าวมาเฉพาะอาคารขนาดใหญ่ที่ต้องตั้งอยู่ริมแม่น้ำจริง ๆ เท่านั้น ก็เท่ากับไม่มีกรณีที่จะบังคับใช้หรือหากจะมีบ้างก็ถือว่าน้อยมากซึ่งย่อมไม่ใช่เจตนารมณ์ของการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้อย่างแน่แท้ นั้น เห็นว่า โดยที่ข้อ ๔๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ให้อาคารที่ก่อสร้างหรือดัดแปลงใกล้แหล่งน้ำสาธารณะ เช่น แม่น้ำ คูคลอง ลำรางหรือลำกระโดง ถ้าแหล่งน้ำสาธารณะนั้นมีความกว้างน้อยกว่า ๑๐ เมตร ต้องร่นแนวอาคารให้ห่างจากเขตแหล่งน้ำสาธารณะนั้นไม่น้อยกว่า ๓ เมตร แต่ถ้าแหล่งน้ำสาธารณะนั้นมีความกว้างตั้งแต่ ๑๐ เมตรขึ้นไป ต้องร่นแนวอาคารให้ห่างจากเขตแหล่งน้ำสาธารณะนั้นไม่น้อยกว่า ๖ เมตร วรรคสอง กำหนดว่า สำหรับอาคารที่ก่อสร้างดัดแปลงใกล้แหล่งน้ำสาธารณะขนาดใหญ่ เช่น บึง ทะเลสาบ หรือทะเล ต้องร่นแนวอาคารให้ห่างจากเขตแหล่งน้ำสาธารณะนั้นไม่น้อยกว่า ๑๒ เมตร เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินแปลงพิพาทซึ่งใช้เป็นที่ตั้งโครงการก่อสร้างอาคารตลาดสดพิพาท ตัวอาคารด้านทิศใต้ติดถนนเลียบบแม่น้ำมูลมีความกว้างถึง ๑๘ เมตร โครงการก่อสร้างดังกล่าวจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายควบคุมอาคารกำหนดไว้ แต่หากเป็นกรณีเอกชนซึ่งมีที่ดินขนาดใหญ่ติดริมแม่น้ำประสงค์จะก่อสร้างตลาดสด โรงแรม หรือศูนย์การค้าขนาดใหญ่ โดยทำแนวหินกันตลิ่งพังและสร้างถนนรอบตลาด โรงแรม หรือศูนย์การค้า ให้มีความกว้างเพียง ๒ เมตร ถึง ๔ เมตร เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ต้องพิจารณาด้วยว่าอาคารโครงการดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะถอยร่นตามกฎหมายควบคุมอาคารด้วยหรือไม่ และที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่ายังมีพื้นที่ชายตลิ่งซึ่งน้ำท่วมถึงในฤดูน้ำหลากอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินคั่นอยู่ทำให้ในทางปฏิบัติตามความเป็นจริงแล้วไม่อาจมีอาคารขนาดใหญ่ตามประกาศกำหนดหลังใดจะสร้างขึ้นชิดติดริมแม่น้ำโดยตรงได้เพราะย่อมมีการกันพื้นที่เผื่อกรณีตลิ่งพังนั้น เห็นว่า แม้ที่ชายตลิ่งจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม แต่ก็ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของแม่น้ำ จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายควบคุมอาคารเช่นเดียวกัน เมื่อวินิจฉัยไว้ข้างต้นแล้วว่าอาคารตลาดสดพิพาทมิใช่

อาคารที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการโครงการดังกล่าวโดยมิได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยถือตามความเห็นของสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๗๗/๒๕๖๑)

การประกอบกิจการโรงงานอบข้าวเปลือกและขัดข้าว โดยไม่ได้รับใบอนุญาต ถือเป็น การฝ่าฝืนพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อมีผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ต่อสุขภาพอนามัยร้องเรียนต่อหน่วยงานและพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แม้ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะได้มีคำสั่งให้เจ้าของกิจการหยุดประกอบกิจการและ ดำเนินคดีเปรียบเทียบปรับโดยส่งเรื่องการดำเนินคดีให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมพิจารณา ดำเนินการแล้วก็ตาม แต่ปรากฏว่ายังมีผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายยื่นเรื่องร้องเรียน อีกหลายครั้ง และยังคงมีการดำเนินกิจการที่ฝ่าฝืนกฎหมายมาอย่างต่อเนื่อง การปฏิบัติหน้าที่ ของพนักงานเจ้าหน้าที่จึงยังไม่บรรลุผลตามกฎหมาย และยังคงมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้อง ดำเนินการโดยใช้มาตรการที่หนักขึ้นในลำดับถัดไป คือ อาจเลือกใช้มาตรการตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยจับกุมผู้กระทำความผิดเพื่อส่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามกฎหมายหรือมาตรการตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ เดียวกัน ดำเนินการผูกมัดประทับตราเครื่องจักรเพื่อมิให้เครื่องจักรทำงานได้ในระหว่าง การปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อไปตามลำดับ เมื่อยังมิได้มีการดำเนินการ ตามมาตรการที่หนักขึ้นภายในเวลาอันสมควร จึงถือได้ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวปฏิบัติ หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดล่าช้าเกินสมควร

ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่อาศัยอยู่ในชุมชน บ. ได้รับความเดือดร้อน จากการประกอบกิจการโรงสีข้าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ (ห้างหุ้นส่วนจำกัด ร.) ซึ่งตั้งอยู่หมู่ที่ ๔ เดิมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ให้ตั้งโรงงานและ ประกอบกิจการโรงสีข้าวชนิดแยกแกลบและรำ ต่อมาขยายกิจการโดยสร้างโรงสีข้าวขึ้นใหม่ อีกแห่งหนึ่งเพื่อประกอบกิจการอบข้าวเปลือกและขัดข้าว ซึ่งการดำเนินการของโรงสีดังกล่าว ทำให้เกิดฝุ่นละอองและเขม่าควันเป็นจำนวนมาก การเผาไหม้เชื้อเพลิงที่ใช้ในการเดินเครื่องจักร

มีการเผาไหม้ที่ไม่สมบูรณ์ก่อให้เกิดไอเสียและควันพิษ ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของผู้พักอาศัย ทั้งสี่และชาวบ้าน มีอาการเยื่อตาและผิวหนังระคายเคือง สมรรถภาพของปอดลดลง วิงเวียนศีรษะ หน้ามืด ตาลาย แสบจุกอก อีกทั้งน้ำเสียที่เกิดจากการใช้น้ำทิ้งซักผ้า รวมทั้งผงรำข้าวที่ตกลงตามพื้นดินและถูกฝนชะล้างทำให้เกิดน้ำเน่าเสียและส่งกลิ่นเหม็น สัตว์เลี้ยงและพืชผลทางการเกษตร ได้รับอันตราย นอกจากนี้ เครื่องกะเทาะ เครื่องแยก และเครื่องขัดข้าวของโรงสียังก่อให้เกิดเสียงดังรบกวน หากได้รับเสียงดังมาก ๆ ติดต่อกันเป็นเวลานานอาจทำให้เกิดอาการหูตึงและหูหนวกได้ อีกทั้งโรงสีดังกล่าวประกอบกิจการทั้งกลางวันและกลางคืนรบกวนการนอนในเวลากลางคืน ผู้พักอาศัยทั้งสี่และชาวบ้านในชุมชนจึงรวมตัวกันทำหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกพักอาศัยที่ ๓ (กรมควบคุมมลพิษ) ผู้ถูกพักอาศัยที่ ๔ (อุตสาหกรรมจังหวัด) ผู้ถูกพักอาศัยที่ ๕ และผู้ถูกพักอาศัยที่ ๖ (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) แต่ก็ไม่ได้รับการแก้ไข ผู้พักอาศัยทั้งสี่ร้องเรียนเรื่องดังกล่าวติดต่อกันมาอีกเป็นเวลาหลายปี แต่โรงสีข้างดังกล่าวยังคงประกอบกิจการก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญต่อไป ผู้พักอาศัยทั้งสี่เห็นว่า ผู้ถูกพักอาศัยทั้งหมดกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้พักอาศัยทั้งสี่และชาวบ้านในชุมชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ซึ่งผู้พักอาศัยทั้งสี่และชาวบ้านร้องเรียนต่อผู้ถูกพักอาศัยที่ ๖ แล้ว แต่ผู้ถูกพักอาศัยที่ ๖ ละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกพักอาศัยทั้งหมดเพิกถอนใบอนุญาต หยุด หรือระงับการประกอบกิจการของผู้ถูกพักอาศัยที่ ๗ หรือย้ายโรงสีดังกล่าวออกจากชุมชน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกพักอาศัยที่ ๗ เริ่มประกอบกิจการโรงงานสีข้าวตามที่ได้รับใบอนุญาตตั้งและประกอบกิจการเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๕ และประกอบกิจการเรื่อยมาจนมีการร้องเรียนครั้งแรกโดยผู้พักอาศัยที่ ๔ ต่อผู้ถูกพักอาศัยที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๐ ว่าได้รับความเดือดร้อนจากฝุ่นซีเมนต์ที่ฟุ้งกระจาย ทำให้เกิดอาการคันตามร่างกาย และมีเสียงดังจากเครื่องจักรตลอดทั้งคืน รวมถึงมีการร้องเรียนตามมาอีก ๒ ครั้ง ในเดือนมกราคม และ มีนาคม ๒๕๕๑ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบตามที่มีการร้องเรียนพบว่า ความเดือดร้อนของประชาชนข้างเคียงเกิดจากฝุ่นละอองที่เกิดจากการอบข้าวเปลือกและขัดข้าวของโรงงานที่ตั้งขึ้นใหม่ การประกอบกิจการมีเสียงรบกวนระดับ ๑๕.๒ เดซิเบล เอ ซึ่งเกินเกณฑ์มาตรฐานค่าระดับเสียงรบกวนตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๙ (พ.ศ. ๒๕๕๐) เรื่อง ค่าระดับเสียงรบกวน ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๐ ที่กำหนดไว้ที่ ๑๐ เดซิเบล เอ และจากการตรวจวัดฝุ่นละอองในชั้นบรรยากาศปรากฏว่ามีค่าเฉลี่ยของฝุ่นละอองรวมในเวลา ๒๔ ชั่วโมงเท่ากับ ๐.๐๗ มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และมาตรการป้องกันหรือควบคุมฝุ่นละอองจากการใช้กลบเป็นเชื้อเพลิงในขั้นตอนการอบข้าวไม่มีประสิทธิภาพและมีการกองซีเมนต์กลบในที่โล่ง ทั้งยังพบว่า

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ อยู่ระหว่างการขอใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพจากองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ยังไม่ได้นำดำเนินการขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานอบข้าวเปลือกและขัดข้าวจากสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด กรณีจึงฟังเป็นยุติว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ตั้งและประกอบกิจการอบข้าวเปลือกและขัดข้าว ซึ่งเป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ โดยไม่ได้รับใบอนุญาตอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ในการกำกับ ควบคุม ดูแล หรือระงับมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ประกอบกิจการโดยกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จะมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ หยุดประกอบกิจการและดำเนินคดีเปรียบเทียบปรับโดยส่งเรื่องการดำเนินคดีให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมพิจารณา ดำเนินการก็ตาม แต่มิได้มีการดำเนินการใดอีกนอกเหนือจากนั้น และแม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ จะยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานอบข้าวเปลือกและขัดข้าวต่อสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดนครปฐมเมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ไม่อนุญาต เนื่องจากเขตที่ขออนุญาตเป็นโรงงานติดต่อกับเขตสาธารณสถาน คือ โรงเรียนและวัด ระยะห่าง ๔๕ เมตร บริเวณดังกล่าวจึงเป็นชุมชนที่อาจได้รับผลกระทบจากโรงงาน ขัดต่อข้อ ๒ (๒) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ อุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ก็ปรากฏว่ามีการร้องเรียนการประกอบกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ อยู่ตลอดเวลา โดยตั้งแต่การร้องเรียนครั้งแรกเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และชาวบ้านในบริเวณใกล้เคียงได้ยื่นเรื่องร้องเรียนถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เกี่ยวกับความเดือดร้อนจากการประกอบกิจการโรงงานอบข้าวเปลือกและขัดข้าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ มากถึง ๗ ครั้ง ซึ่งแม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จะมีหนังสือแจ้งเตือนและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ หยุดการประกอบกิจการตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ รวมทั้งดำเนินการเปรียบเทียบปรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันมาแล้วหลายครั้ง และไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติก็ตาม อย่างไรก็ตาม แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จะได้ดำเนินการตามหน้าที่ดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ก็ยังคงฝ่าฝืนกฎหมายและยังดำเนินการประกอบกิจการอย่างต่อเนื่องตลอดมา การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จึงยังไม่บรรลุผลตามกฎหมาย ประกอบกับมีการตรวจตั้งแต่ต้น พ.ศ. ๒๕๕๑ พบว่ามีการติดตั้งเครื่องจักรในอาคารที่ก่อสร้างขึ้นใหม่ซึ่งเมื่อทดลองเครื่องจักรดังกล่าวแล้วอยู่ในสภาพพร้อมใช้งาน

กับมีอุปกรณ์วัสดุเชื้อเพลิงจำพวกแก๊สที่ใช้ในการอบและข้าวที่ผ่านการอบแล้ววางกองอยู่ในพื้นที่ จึงคาดหมายได้ว่าอยู่ในวิสัยที่จะอบข้าวเปลือกและขัดข้าวได้ตลอดเวลา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จึงยังคงมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องดำเนินการโดยใช้มาตรการที่หนักขึ้นในลำดับถัดไปตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อระงับการประกอบกิจการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ กล่าวคือ เมื่อการดำเนินการออกคำสั่งให้หยุดการประกอบกิจการและการเปรียบเทียบปรับไม่อาจบรรลุผลทางกฎหมายได้แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ อาจเลือกใช้มาตรการตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ จับกุมผู้กระทำความผิดเพื่อส่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามกฎหมายหรือมาตรการตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผูกมัดประทับตราเครื่องจักรเพื่อมิให้เครื่องจักรทำงานได้ในระหว่างการปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ต่อไปตามลำดับ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ก็หาได้ดำเนินการเหล่านั้นไม่ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มิได้ดำเนินการตามมาตรการที่หนักขึ้นดังกล่าวภายในเวลาอันสมควร จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดล่าช้าเกินสมควร

สำหรับกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ เคยเข้าตรวจสอบโรงงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๑ แต่ไม่พบว่ามีการดำเนินการอบข้าวเปลือกหรือขัดข้าวและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ไม่ได้ขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ จึงกำชับว่าการดำเนินการหากทำให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อผู้อาศัยใกล้เคียงเป็นความผิดตามกฎหมาย หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เล่มที่ ๑ เลขที่ ๐๖ ปี ๒๕๕๑ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๑ ให้ประกอบกิจการประเภทการขัด การกะเทาะ การบดเมล็ดพืช ลำดับที่ ๕ (๕.๖) ของข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๘ กำลังเครื่องจักร ๓๐ แรงม้า คนงาน ๘ คน ณ หมู่ที่ ๔ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ พิจารณาใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ อีกหลายครั้ง แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการดำเนินการใดกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ยื่นคำขออนุญาตประกอบกิจการที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภท ล้าง ขัด กะเทาะเมล็ดพันธุ์พืชต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ซึ่งมอบหมายให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขไปตรวจสอบสถานที่ประกอบการเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๔ เจ้าพนักงานสาธารณสุขเสนอความเห็นเห็นว่า เห็นสมควรอนุญาตโดยควรกำหนดเงื่อนไข

เรื่องการควบคุมฝุ่นละอองให้มีประสิทธิภาพ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ พิจารณาแล้วเห็นว่า กิจการดังกล่าวไม่เป็นเหตุกระทบกระเทือนต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน จึงออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ เล่มที่ ๑ เลขที่ ๐๙ ปี ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๔ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ โดยกำหนดเงื่อนไขว่าต้องควบคุมไม่ให้เกิดกลิ่น เสียง เป็นที่เดือดร้อนต่อผู้อาศัยข้างเคียง และจะต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขอย่างเคร่งครัด โดยเป็นการประกอบกิจการที่มีกำลังแรงม้าของเครื่องจักร คนงาน และสถานที่ประกอบการเช่นเดียวกับการอนุญาตเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๑ สำหรับการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพแห่งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ เคยได้รับหนังสือจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ครั้งแรกเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เนื่องจากการตรวจสอบโรงงานดังกล่าวพบว่าการประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาตและก่อเหตุเดือดร้อนให้แก่ผู้อยู่ข้างเคียง และหลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อีกหลายครั้ง ใน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๓ และ พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ให้เจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบการประกอบกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ซึ่งมีการรายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ว่าไม่พบการดำเนินกิจการแต่อย่างใดทุกครั้ง จึงไม่มีการสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ จากข้อเท็จจริงข้างต้นเห็นว่า การประกอบกิจการโรงงานอบข้าวเปลือกและขัดข้าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ถูกร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่าก่อให้เกิดฝุ่นละอองและเขม่าควันที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพซึ่งถือเป็นเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อตรวจสอบและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งตามมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ระวังเหตุรำคาญที่ก่อขึ้นได้ แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ตรวจสอบโรงงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แจ้งไว้ในวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๑ เมื่อไม่พบว่ามี การดำเนินการอบข้าวหรือขัดข้าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ เพียงแต่กำชับว่าการดำเนินการหากทำให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อผู้อาศัยใกล้เคียงเป็นความผิดตามกฎหมาย และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ดำเนินการขออนุญาตประกอบกิจการตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ลำดับที่ ๕ (๕.๖) ประเภทการขัด การกะเทาะ การบดเมล็ดพืช ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ตามข้อ ๖ และข้อ ๘ ของข้อบัญญัติดังกล่าวในเดือนมีนาคม ๒๕๕๑ หลังจากนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗

ขอรับใบอนุญาตอีกครั้งในเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ก็ออกใบอนุญาตให้ภายในเดือนเดียวกันโดยมิได้พิจารณาว่าสถานที่ดังกล่าวสามารถอนุญาตให้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือไม่ ทั้ง ๆ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหนังสือแจ้งมาเป็นระยะตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๔ ว่าการประกอบกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ที่ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ก่อให้เกิดมลพิษที่อาจเป็นเหตุเดือดร้อนแก่ผู้อยู่ข้างเคียงและมีผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และประชาชนร้องเรียนตลอดมาว่าได้รับความเดือดร้อน อีกทั้งการประกอบกิจการยังไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ก็มีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ทำนองเดียวกันเป็นระยะ ๆ โดยในครั้งสุดท้ายเมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๔ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ตรวจสอบและดำเนินการตามกฎหมายกับโรงงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ซึ่งตั้งอยู่หมู่ที่ ๔ ซึ่งเป็นคนละเลขที่กับสถานที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ก็ยืนยันตลอดมาว่า เจ้าหน้าที่หรือหัวหน้าส่วนโยธาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ เข้าตรวจสอบการประกอบกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ไม่พบว่ามีเครื่องทำงานทุกชนิดและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ แก๊ซหรือระดับความเดือดร้อนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่รวมถึงประชาชนแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ จึงไม่อาจใช้อำนาจตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ สั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตที่ออกให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ได้ กรณีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ต้องปฏิบัติ การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ร่วมกันดำเนินการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ระงับการตั้งและประกอบกิจการโรงงาน อบข้าวและขัดข้าวที่ฝ่าฝืนกฎหมายภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ยังคงฝ่าฝืนก็ให้ดำเนินการตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ต่อไป และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ดำเนินการเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญขึ้นอีกตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ทั้งนี้ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ปฏิบัติหน้าที่ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ยกฟ้องในส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. ๑/๒๕๖๒)

การเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ต่อเนื่องมาจากบุคคลผู้ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และไม่ปรากฏว่ามีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงถือเป็นการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย ส่วนแบบแสดงรายการที่ดินเพื่อชำระภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท. ๕) เป็นเพียง เอกสารที่ออกตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ ที่สันนิษฐานในเบื้องต้นว่า บุคคลที่ครอบครองที่ดินได้ชำระภาษีบำรุงท้องที่ให้แก่ราชการแล้ว เอกสารหลักฐาน ดังกล่าวมิใช่หลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน นอกจากนี้ แม้ว่าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจะได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร ตามกฎหมายควบคุมอาคาร รวมทั้งได้รับอนุญาตให้ออกบ้านเลขที่ ได้รับอนุญาตให้ใช้ไฟฟ้า และได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงแรมตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องก็ตาม ก็มิได้มีผลทำให้การครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว กลับมาเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายได้ ฉะนั้น คำสั่งให้ผู้เข้าครอบครองและ ทำประโยชน์ในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายดำเนินการทำลายและรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งเป็นบ้านพักตากอากาศออกไปจากอุทยานแห่งชาติ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของและผู้ครอบครองที่ดินตามแบบแสดงรายการ ที่ดินเพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท. ๕) และได้ปลูกสร้างบ้านพักตากอากาศในอำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (หัวหน้าอุทยาน แห่งชาติทับลาน) ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใดที่ผิดไปจากสภาพเดิมออกไป ให้พ้นอุทยานแห่งชาติทับลาน หรือทำสิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิม ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์ คำสั่งดังกล่าวแล้ว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้อำนวยการสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๑ (ปราจีนบุรี)) ได้มีหนังสือแจ้งว่ามีความเห็นยืนตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเดิมนางสาว จ. ได้ถือครองที่ดินพิพาทมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ต่อมา นาย ร. เป็นผู้ครอบครองที่ดินพิพาทตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ และได้ขายที่ดินโดยโอนสิทธิครอบครอง ให้แก่นาง ช. จำนวน ๒๑ ไร่ ๑ งาน ๗๔ ตารางวา และนาง ช. ได้โอนสิทธิการครอบครองให้แก่ ผู้ฟ้องคดีบางส่วน ซึ่งต่อมาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ออกเลขสำรวจที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีใหม่ และผู้ฟ้องคดีได้ชำระภาษีบำรุงท้องที่ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๘ มาจนถึงปัจจุบัน และ ในการซื้อขายที่ดินดังกล่าวผู้ใหญ่บ้านในสมัยนั้นเป็นพยานรับรองว่าที่ดินที่ซื้อขายนั้นอยู่

นอกเขตอุทยาน ผู้ฟ้องคดีมิได้เจตนาหรือจงใจบุกรุกที่ดินในเขตอุทยาน จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ (อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ที่ ๓ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ ๔) เพิกถอนคำสั่งหัวหน้าอุทยานแห่งชาติทับลาน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๐๕ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้ป่าวังน้ำเขียว ในท้องที่ตำบลสะแกราช อำเภอปักธงชัย จังหวัดนครราชสีมา ภายในเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวง เป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๑๕ ต่อมา ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าวังน้ำเขียว และป่าครบุรี ในท้องที่ตำบลสะแกราช ตำบลวังน้ำเขียว อำเภอปักธงชัย ตำบลครบุรี ตำบลจระเข้หิน ตำบลโคกกระชาย อำเภอครบุรี และตำบลสระตะเคียน ตำบลโนนสมบูรณ์ อำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา และป่าแก่งดินสอ ป่าแก่งใหญ่ และป่าเขาสะโตน ในท้องที่ตำบลบุพราหมณ์ ตำบลทุ่งโพธิ์ อำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๔ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๒๔ เป็นต้นไป ซึ่งในการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติทับลานดังกล่าวได้มีแผนที่แสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติไว้ท้ายกฎกระทรวงและท้ายพระราชกฤษฎีกา เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๕ คณะพนักงานเจ้าหน้าที่เขตจัดการอุทยานแห่งชาติทับลานที่ ๒ (สวนห่อม) ได้ร่วมกันออกตรวจปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน พบพื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลานได้ถูกบุกรุกยึดถือครอบครอง สร้างบ้านพักตากอากาศ มีสิ่งปลูกสร้าง รวม ๘ รายการ และเมื่อใช้เครื่องมืออ่านค่าพิกัด (GPS) ตามระบบ Indian Thailand ๑๙๗๕ (UTM) โซน ๔๗ P ได้ค่าพิกัดจำนวน ๔ จุด ซึ่งเมื่อนำไปลงตำแหน่งจุดค่าพิกัดในแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๔ ปรากฏว่าที่ดินพิพาทอยู่ในอุทยานแห่งชาติทับลาน เมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่าตนเองเป็นเจ้าของและครอบครองที่ดิน ก.บ.ท. ๕ ซึ่งตั้งอยู่หมู่ที่ ๒ ตำบลไทยสามัคคี อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา เนื้อที่ ๗ ไร่ ๗๒ ตารางวา โดยเป็นการครอบครองต่อเนื่องมาจากนางสาว จ. นาย ร. และนาง ข. ซึ่งถือครองที่ดินพิพาทมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยมีเนื้อที่ ๔ ไร่ ๒ งาน ๖๘ ตารางวา อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน กรณีจึงรับฟังข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่าที่ดินพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน

คดีมีปัญหาต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้เข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทต่อเนื่องจากนาง ช. ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยมีแบบแสดงรายการที่ดินเพื่อชำระภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท. ๕) เป็นหลักฐาน แต่เอกสารหลักฐานดังกล่าวเป็นเพียงเอกสารที่ออกตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ ที่สันนิษฐานในเบื้องต้นว่าบุคคลที่ครอบครองที่ดินได้ชำระภาษีบำรุงท้องที่ให้แก่ราชการแล้ว เอกสารหลักฐานดังกล่าวมิใช่หลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และข้อเท็จจริงในสำนวนคดีไม่ปรากฏว่านาง ช. นาย ร. หรือนางสาว จ. รวมถึงผู้ฟ้องคดีได้ทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทโดยมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีจึงต้องถือว่านาง ช. นาย ร. นางสาว จ. หรือผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทโดยมิได้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด อีกทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่านางสาว จ. ผู้ครอบครองที่ดินแปลงดังกล่าวคนแรกจะได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทก่อนวันที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๐๕ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ใช้บังคับ ทั้งยังไม่ปรากฏว่าได้มีการยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอท้องที่อ้างว่าตนมีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติก่อนวันที่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวใช้บังคับตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ดังนั้น การออกพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๔ กำหนดให้ที่ดินพิพาทเป็นเขตอุทยานแห่งชาติทับลานจึงชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เมื่อผู้ฟ้องคดีเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทต่อเนื่องจากนาง ช. โดยไม่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาทแล้ว จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และแม้ผู้ฟ้องคดีจะได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ รวมทั้งต่อมาได้รับอนุญาตให้ออกบ้านเลขที่ ได้รับอนุญาตให้ใช้ไฟฟ้า และได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงแรมตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องก็ตาม แต่การได้รับอนุญาตดังกล่าวก็ไม่มีผลทำให้การครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทกลับมาเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งการที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้เข้ามาดำเนินการปักเสาไฟฟ้าในที่ดินพิพาท ก็มีได้ทำให้การกระทำของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นความผิดหรือสามารถอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในพื้นที่พิพาทดังกล่าวได้แต่อย่างใด

คดีมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า คำสั่งหัวหน้าอุทยานแห่งชาติทับลานที่ให้ผู้ฟ้องคดีทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใดที่ผิดไปจากสภาพเดิมออกไปให้พื้นอุทยานแห่งชาติทับลาน หรือทำสิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิม แล้วแต่กรณี เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๔ (๕) ให้นิยามคำว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๑๖ (๑) บัญญัติว่า ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือหรือครอบครองที่ดินรวมตลอดถึงกันสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า มาตรา ๒๑ บัญญัติว่า ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๑๖ ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ หรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ และมาตรา ๒๒ บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้เป็นเหตุให้มีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่หรือมีสิ่งอื่นใดในอุทยานแห่งชาติผิดไปจากสภาพเดิม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำลายหรือรื้อถอนสิ่งนั้น ๆ ออกไปให้พื้นอุทยานแห่งชาติ หรือทำสิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิม แล้วแต่กรณี ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามหรือถ้าไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิด หรือเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่อุทยานแห่งชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่จะกระทำการดังกล่าวอย่างใดอย่างหนึ่งเสียเองก็ได้ตามสมควรแก่กรณี และผู้กระทำความผิดมีหน้าที่ชดใช้ค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการเสียเองนั้น เมื่อที่ดินพิพาทอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน และผู้ฟ้องคดีไม่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติมาตรา ๑๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำการก่อสร้างบ้านพักตากอากาศ มีสิ่งปลูกสร้างจำนวน ๘ รายการ เพื่อใช้ประกอบกิจการบ้านพักรองรับนักท่องเที่ยวบนที่ดินอันเป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลาน จึงถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้มีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่หรือมีสิ่งอื่นใดในอุทยานแห่งชาติผิดไปจากสภาพเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ จึงมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำลายหรือรื้อถอนสิ่งนั้น ๆ ออกไปให้พื้นอุทยานแห่งชาติ หรือทำสิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิม แล้วแต่กรณี ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ดังนั้น คำสั่งที่ ๔๖/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๘ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใดที่ผิดไปจากสภาพเดิมออกไปให้พื้นอุทยานแห่งชาติทับลาน หรือทำสิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิม แล้วแต่กรณี จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. ๔/๒๕๖๒)

การที่เทศบาลได้ออกเทศบัญญัติกำหนดระยะที่ตั้งโกดังสินค้าที่เก็บ วัตถุอันตรายหรือสารเคมีที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพให้ห่างจากชุมชนไม่น้อยกว่า ๕๐๐ เมตร ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนของประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับกลิ่น สารเคมีจากการประกอบกิจการดังกล่าว ที่เคยเกิดอุบัติเหตุระหว่างการขนย้ายทำให้เกิด กลิ่นเหม็นกระจาย อันถือเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับการดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ ที่ใช้ดำเนินกิจการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพเกี่ยวกับการประกอบกิจการ ดังกล่าว ซึ่งเป็นดุลพินิจของนายกเทศมนตรีที่จะกระทำได้โดยคำนึงถึงลักษณะและ ประเภทของการประกอบกิจการซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรือก่อเหตุรำคาญ ทั้งนี้ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และเมื่อข้อกำหนดของเทศบัญญัติดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้ง กับกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมสถานประกอบกิจการ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕ เทศบัญญัติในส่วนที่กำหนดระยะห่างของที่ตั้ง โกดังสินค้ากับชุมชนไม่น้อยกว่า ๕๐๐ เมตร จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการจำหน่ายปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืช ในลักษณะค้าปลีกและต่อมาเปลี่ยนเป็นค้าส่ง สถานประกอบการมีลักษณะเป็นอาคารพาณิชย์ (ตึกแถว) ชั้นเดียว จำนวน ๑๑ คูหา ต่อมา เมื่อเดือนเมษายน ๒๕๕๓ ได้เกิดอุบัติเหตุระหว่างการขนย้ายยาฆ่าหญ้าทำให้เกิดกลิ่นเหม็นกระจายไปยังบ้านข้างเคียง เป็นเหตุให้ชาวบ้านข้างเคียง ร้องเรียนไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ให้แก้ไข หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรีตำบล ก.) ได้อาศัยอำนาจตามเทศบัญญัติเทศบาลตำบล ก. เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๓ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีย้ายสถานที่เก็บสินค้าซึ่งเป็นปุ๋ยและเคมีการเกษตรออกไป ห่างจากชุมชน ๕๐๐ เมตร ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าข้อ ๖ (๑) ของเทศบัญญัติดังกล่าวไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย ขาดเหตุผลและหลักการที่ถูกต้อง สร้างภาระให้แก่ผู้ฟ้องคดีและผู้ประกอบการ รายอื่นเกินความจำเป็นและเกินสมควร เนื่องจากการก่อสร้างโกดังแห่งใหม่ต้องใช้เวลาและเงิน จำนวนมาก และพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในเขต ส.ป.ก. ไม่อาจนำมาสร้างเป็นโกดังเก็บสินค้าได้ อีกทั้ง ข้อ ๒๘ ของเทศบัญญัติดังกล่าวก็เป็นการกำหนดบทกำหนดโทษที่ไม่ถูกต้อง นอกจากนี้ เทศบัญญัติดังกล่าวมีผลกระทบต่อส่วนได้ส่วนเสียสำคัญของประชาชนแต่ไม่ได้จัดให้มีกระบวนการ รับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนที่จะออกเทศบัญญัตินี้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง ศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนเทศบัญญัติดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๓๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบเข้าด้วยกันแล้ว เห็นได้ว่า กรณีพิพาทในคดีนี้เป็นเรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ อำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นย่อมเป็นไปตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕ เว้นแต่มีความจำเป็นหรือมีเหตุผลเป็นพิเศษเฉพาะท้องถิ่น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการจำหน่ายปุ๋ย และยาปราบศัตรูพืชในลักษณะค้าปลีก ซึ่งเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ ๕/๒๕๓๘ เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๓๘ และต่อมาเปลี่ยนเป็นคำสั่ง โดยได้เกิดอุบัติเหตุระหว่างการขนย้ายยาฆ่าหญ้าทำให้เกิดกลิ่นเหม็นกระจายไปยังบ้านข้างเคียง จนมีการร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อันนำมาสู่การออกเทศบัญญัติเทศบาลตำบล ก. เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งในการออกเทศบัญญัติดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เทศบาลตำบล ก.) ได้อ่างไว้ในหลักการและเหตุผลว่าอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ประกอบกับ มาตรา ๓๒ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยข้อ ๖ (๑) ของเทศบัญญัติพิพาท กำหนดให้สถานประกอบกิจการที่ประกอบกิจการที่เกี่ยวกับวัตถุอันตรายหรือสารเคมีที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพต้องวางจำหน่าย ณ สถานที่จำหน่าย เพียงปริมาณน้อยเพื่อเป็นตัวอย่างสินค้า และหรือสถานที่จำหน่ายจะต้องควบคุมให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อกำหนดว่า โกดังที่เก็บสินค้าต้องตั้งในทำเลที่ห่างจากบริเวณสถานศึกษา ศาสนสถาน ตลาด ชุมชน และโบราณสถานหรืออื่น ๆ ไม่น้อยกว่า ๕๐๐ เมตรนั้น มีลักษณะที่ถือได้ว่าเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับการดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินกิจการ และมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพเกี่ยวกับการประกอบกิจการที่เกี่ยวกับวัตถุอันตรายหรือสารเคมีที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งมีลักษณะเป็นการคัดลอกความในข้อ ๓ ของกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยการกำหนดระยะห่างดังกล่าวของสถานที่เก็บสินค้ากับชุมชน ก็สืบเนื่องจากปัญหาข้อร้องเรียนของประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับกลิ่นสารเคมีจากการประกอบกิจการ และเนื่องจากสถานประกอบการค้าส่วนใหญ่จะอยู่ในชุมชน ตลาด หากให้เก็บสินค้าซึ่งเป็นวัตถุอันตราย หรือสารเคมีที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพจำนวนมาก ย่อมอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือก่อเหตุรำคาญได้ และเมื่อสถานประกอบ

การจำหน่ายปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชไม่เข้าข่ายเป็นโรงงาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีดุลพินิจในการกำหนดที่ตั้งของโกดังเก็บสินค้าได้ โดยคำนึงถึงลักษณะและประเภทของการประกอบกิจการซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรือก่อเหตุรำคาญตามนัยข้อ ๓ ของกฎกระทรวงดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกเทศบัญญัติในข้อ ๖ (๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับที่ตั้งของโกดังสินค้าที่เกี่ยวกับวัตถุอันตรายหรือสารเคมีที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับบทกำหนดโทษตามข้อ ๒๘ ว่า ผู้ฝ่าฝืนเทศบัญญัติข้อ ๖ ข้อ ๘ มีความผิดตามมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น เมื่อศาลได้วินิจฉัยแล้วว่า ข้อ ๖ ของประกาศพิพาทเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินกิจการ และมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับบทกำหนดโทษตามข้อ ๒๘ จึงสอดคล้องกับมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า ผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนดของท้องถิ่นซึ่งออกตามความในมาตรา ๒๐ (๕) มาตรา ๓๒ (๒) มาตรา ๓๕ (๑) หรือ (๔) หรือมาตรา ๔๐ (๒) หรือ (๓) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับเทศบัญญัติเกี่ยวกับบทกำหนดโทษดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. ๕/๒๕๖๒)

คดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับจากการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยต้องเลือกใช้มาตรการที่เหมาะสมและเพียงพอที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายและกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุด การดำเนินโครงการของรัฐที่ได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามแบบและรายละเอียดที่ปรากฏในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งได้ผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย และผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ตลอดจนได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแล้ว หากมีเหตุทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ตามรายละเอียดหรือแบบที่กำหนดไว้ในรายงานดังกล่าวและต้องมีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับรายละเอียดของการก่อสร้าง จะต้องเสนอรายละเอียดของการเปลี่ยนแปลงให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อนำเสนอคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนการดำเนินการเปลี่ยนแปลงทุกครั้ง เมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของการก่อสร้างจุดกลับรถจากสะพานลอยกลับรถ (U-Turn Bridge) เป็นอุโมงค์กลับรถ (U-Turn Underpass) โดยไม่ได้เสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก่อนตามที่กำหนดไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นกรกระทำละเมิดต่อผู้ใช้ทางที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นเจ้าของที่ดินและพักอาศัยอยู่ในหมู่บ้าน ฐ. ตั้งอยู่บริเวณถนนเทอดพระเกียรติ ตำบลวัดชลอ อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี ซึ่งเดิมผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เดินทางเพียง ๓๐๐ เมตร ก็สามารถออกสู่ถนนสิรินธรที่ทอดตัวขนานกับทางรถไฟโดยผ่านจุดข้ามทางรถไฟได้โดยสะดวก ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กระทรวงคมนาคม) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (การรถไฟแห่งประเทศไทย) ได้ดำเนินโครงการระบบรถไฟชานเมือง (สายสีแดง) ช่วงบางซื่อ – ดุสิต ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการระบบทางด่วนทดแทน โครงการทางด่วนสายพญาไท – พุทธมณฑล บนเขตทางรถไฟแห่งประเทศไทยสายบางซื่อ – พระราม ๖ เชื่อมโยงกับถนนบรมราชชนนี เป็นเหตุให้ต้องมีการปิดและเปลี่ยนเส้นทางเดินรถในช่วงถนน

เทอดพระเกียรติเชื่อมกับถนนสิรินธร ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และประชาชนในอำเภอบางกรวย ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย โดยเห็นว่าการจัดทำอุโมงค์กัลบรถลอดใต้ทางรถไฟและทางกัลบรถ ระดับพื้นนั้นไม่ถูกต้องตามรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฯ ที่ให้จัดทำเป็นสะพานลอย กัลบรถ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ระงับการปิดและเปลี่ยน เส้นทางถนนเทอดพระเกียรติเชื่อมถนนสิรินธรโดยให้ใช้เส้นทางเดิม และยกระงับรถไฟฟ้าว รถดีเซลราง ถนนเลียบทางรถไฟ (โลคัลไรด์) ตรงจุดตัดถนนเทอดพระเกียรติเชื่อมถนนสิรินธร ให้สามารถเดินทางในระดับพื้นดินได้ตามเดิม หากไม่สามารถดำเนินการได้ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง สร้างสะพานลอยกัลบรถยกระดับที่มีลักษณะเป็นเกือกม้าจำนวน ๒ สะพานลอย ที่เส้นทางขาออก จากถนนเทอดพระเกียรติไปถนนสิรินธรที่สถานีบำหรุ และที่เส้นทางขาเข้าจากถนนสิรินธร ไปถนนเทอดพระเกียรติที่ริมสะพานบางกอกน้อย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้กฎหมายจะให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ดำเนินโครงการระบบรถไฟชานเมือง (สายสีแดง) ช่วงบางซื่อ – ตลิ่งชัน อันเป็นการจัดทำ บริการสาธารณะเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนและเพื่อประโยชน์ของรัฐก็ตาม แต่เนื่องจากโครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ การใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในการดำเนินโครงการดังกล่าว นอกจากต้องปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการรถไฟซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า รัฐบาลได้ดำเนินโครงการระบบทางด่วนทดแทน โครงการทางด่วน สายพญาไท – พุทธมณฑล บนเขตทางรถไฟแห่งประเทศไทยสายบางซื่อ – พระราม ๖ เชื่อมโยง กับถนนบรมราชชนนี เพื่อแก้ปัญหาการจราจรระหว่างพื้นที่ฝั่งตะวันออกและฝั่งตะวันตก ของกรุงเทพมหานคร โดยได้มอบหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นหน่วยงานกลางในการศึกษาและกำกับนโยบาย การดำเนินการในภาพรวมร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย กรมโยธาธิการ และผังเมือง และกรุงเทพมหานคร ต่อมา สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร ได้จ้างบริษัทที่ปรึกษาให้ทำการศึกษาความเหมาะสมทางด้านเศรษฐกิจ วิศวกรรม สิ่งแวดล้อม และออกแบบรายละเอียดโครงการ พร้อมทั้งจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งจากการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมพบว่า โครงข่ายถนนทั้งหมด และสภาพโดยทั่วไปในพื้นที่ที่จะดำเนินตามโครงการมีถนนที่ต้องแก้ไขปัญหาคัดตัดทางรถไฟ จำนวน ๕ จุด คือ ถนนภาณุรังษี ถนนเทอดพระเกียรติ ถนนชัยพฤกษ์ ซอยกระจ่าง และ ถนนทุ่งมังกร บริษัทที่ปรึกษาได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาคัดตัดทั้งห้าแห่ง โดยการทำถนน เลียบแนวเขตทางรถไฟทั้งสองด้าน พร้อมทั้งทำสะพานลอยกลับรถ (U-Turn Bridge) หลังจากนั้น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้พิจารณาและมีมติเห็นชอบกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อมดังกล่าวของสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร และเห็นชอบตามความเห็น ของคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ด้านโครงการ ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และโครงการร่วมกับเอกชนด้านคมนาคม โดยมีการกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการติดตามตรวจสอบคุณภาพ สิ่งแวดล้อม สรุปสาระสำคัญได้ว่า ให้ความสำคัญและกำกับให้ผู้รับจ้างออกแบบก่อสร้าง และ/ หรือผู้ดำเนินการก่อสร้างและบริหารจัดการโครงการ ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและลดผลกระทบ สิ่งแวดล้อมและมาตรการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่ได้ออกไว้ในรายงาน การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฯ โดยเคร่งครัด หากมีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการ การเชื่อมต่อบริเวณคมนาคม และ/หรือมาตรการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมและมาตรการติดตาม ตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้ออกไว้ในรายงานฯ ต้องเสนอรายละเอียดของการเปลี่ยนแปลง ดังกล่าวให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อนำเสนอคณะกรรมการ ผู้ชำนาญการฯ พิจารณาให้ความเห็นก่อนการดำเนินการเปลี่ยนแปลงทุกครั้ง

ต่อมาในระหว่างดำเนินการดำเนินโครงการ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ปรับแบบการก่อสร้าง จุดกลับรถเพื่อแก้ไขปัญหาจุดตัดทางรถไฟบริเวณถนนเทอดพระเกียรติ โดยก่อสร้างเป็นอุโมงค์ กลับรถ (U-Turn Underpass) ที่บริเวณใต้สะพานข้ามคลองบางกอกน้อย สำหรับกลับรถขาเข้า จากถนนสิรินธรเข้าสู่ถนนเทอดพระเกียรติ และทางกลับรถระดับพื้นใต้โครงสร้างทางรถไฟยกระดับ บริเวณหมู่บ้าน ส. ภาณุรังษี สำหรับกลับรถขาออกจากถนนเทอดพระเกียรติออกสู่นถนนสิรินธร เห็นว่า ในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการฯ นอกจากต้องทำการศึกษา ถึงความเหมาะสมของโครงการและออกแบบรายละเอียดทางวิศวกรรมเพื่อนำไปสู่การดำเนินการ ก่อสร้างแล้ว ยังต้องมีการศึกษาถึงผลกระทบต่อสังคมและชุมชนด้วย โดยมีการเปิดโอกาส ให้ประชาชนที่มีส่วนได้เสียจากการดำเนินโครงการได้ทราบข้อมูลอย่างเพียงพอและได้มีโอกาส ได้แย้งแสดงความคิดเห็น เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ แนวทาง หรือมาตรการในการดำเนินการ วิธีการแก้ไขปัญหา ตลอดจนมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบ

สิ่งแวดล้อมและการชดเชย รวมถึงมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ได้ข้อยุติร่วมกัน โดยในส่วนของ การแก้ไขปัญหาคัดตัดทางรถไฟบริเวณถนนเทอดพระเกียรติ บริษัทที่ปรึกษาได้ทำการศึกษาตามหลักวิชาการและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหามาโดยการกำหนด เลียบแนวเขตทางรถไฟทั้งสองด้าน พร้อมทั้งทำสะพานลอยกลับรถ (U-Turn Bridge) และข้อเสนอ ดังกล่าวได้ผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย และผ่านความเห็นชอบ จากคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ ตลอดจนได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติโครงการตามที่ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอแล้ว

ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องดำเนินการก่อสร้างโครงการดังกล่าวตามแบบ และรายละเอียดที่ปรากฏในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบแล้ว หากมีเหตุทำให้ไม่สามารถก่อสร้างจุดกลับรถด้วยการสร้างสะพานลอยกลับรถ (U-Turn Bridge) ตามรายละเอียดหรือแบบที่กำหนดไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และต้อง มีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับรายละเอียดของการก่อสร้างจุดกลับรถด้วยวิธีการอื่น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ต้องเสนอรายละเอียดของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมเพื่อนำเสนอคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน การดำเนินการเปลี่ยนแปลงทุกครั้ง แต่คดีนี้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงในสำนวนคดีว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีการขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือปรับรายละเอียดของการก่อสร้างจุดกลับรถจากสะพานลอยกลับรถ (U-Turn Bridge) เป็นอุโมงค์กลับรถ (U-Turn Underpass) ที่บริเวณใต้สะพานข้ามคลองบางกอกน้อย และทางกลับรถระดับพื้นใต้โครงสร้างทางรถไฟยกระดับบริเวณหมู่บ้าน ส. ภาณรังษี ให้สำนักงาน นโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อนำเสนอคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ พิจารณาให้ความเห็นชอบแต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แก้ไขปัญหาการจราจรจุดตัดทางรถไฟ บริเวณถนนเทอดพระเกียรติ ด้วยการก่อสร้างอุโมงค์กลับรถบริเวณใต้สะพานข้ามคลองบางกอกน้อย และจุดกลับรถระดับพื้นใต้โครงสร้างทางรถไฟยกระดับบริเวณหมู่บ้าน ส. ภาณรังษี จึงเป็น การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะ เกี่ยวกับกิจการรถไฟเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน แต่ในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับผลกระทบ จากการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยต้องเลือกใช้มาตรการที่เหมาะสม และเพียงพอที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายและกระทบกระเทือน ต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุด เมื่อเดิมผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และประชาชนทั่วไปได้ใช้ถนน

เทอดพระเกียรติซึ่งเป็นถนนสาธารณประโยชน์ที่เชื่อมระหว่างอำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี ออกสู่ถนนสิรินธร เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร โดยใช้จุดตัดทางรถไฟ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินโครงการรถไฟชานเมือง (สายสีแดง) ช่วงบางซื่อ – ตลิ่งชัน จึงได้ปิดและเปลี่ยนเส้นทางถนนเทอดพระเกียรติเชื่อมถนนสิรินธร ซึ่งจากการศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏตามรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม บริษัทที่ปรึกษาเสนอให้ก่อสร้างสะพานลอยกลับรถ (U-Turn Bridge) เพื่อแก้ปัญหาจุดตัดทางรถไฟ ซึ่งได้ผ่านการศึกษาและวิเคราะห์จากบริษัทที่ปรึกษา รวมทั้งได้ผ่านขั้นตอนกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียแล้ว และคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ ตลอดจนคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้พิจารณาแล้ว เห็นด้วยแล้ว การแก้ปัญหาจุดตัดทางรถไฟบริเวณถนนเทอดพระเกียรติด้วยการสร้างสะพานลอยกลับรถ (U-Turn Bridge) จึงเป็นวิธีการที่ทำให้การดำเนินโครงการดังกล่าวบรรลุตามวัตถุประสงค์ และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม แต่ในขณะเดียวกันก็ทำให้ประชาชนผู้ใช้ทางสัญจรระหว่างถนนเทอดพระเกียรติและถนนสิรินธรเดิมได้รับความเสียหายหรือความไม่สะดวกน้อยที่สุด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เปลี่ยนแปลงรายละเอียดในการแก้ปัญหาจุดตัดทางรถไฟบริเวณถนนเทอดพระเกียรติ ด้วยการก่อสร้างอุโมงค์กลับรถ (U-Turn Underpass) ที่คลองบางกอกน้อย และจุดกลับรถระดับพื้นใต้โครงสร้างทางรถไฟยกระดับบริเวณหมู่บ้าน ส. ภาณูรังษี ไม่เป็นไปตามรายละเอียดที่ได้มีการศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่ปรึกษาได้เสนอไว้ โดยอุโมงค์กลับรถ (U-Turn Underpass) ที่คลองบางกอกน้อยใช้สำหรับกลับรถที่มาจากถนนสิรินธรเข้าสู่ถนนเทอดพระเกียรติ มีระยะห่างจากถนนเทอดพระเกียรติประมาณ ๗๘๐ เมตร และจุดกลับรถระดับพื้นใต้โครงสร้างทางรถไฟยกระดับบริเวณหมู่บ้าน ส. ภาณูรังษี ใช้สำหรับกลับรถที่ออกจากถนนเทอดพระเกียรติเข้าสู่ถนนสิรินธร มีระยะห่างจากถนนเทอดพระเกียรติประมาณ ๒.๔ กิโลเมตร ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และประชาชนผู้ใช้รถใช้ถนนสัญจรไปมาระหว่างถนนเทอดพระเกียรติและถนนสิรินธร ซึ่งเดิมใช้จุดตัดทางรถไฟอยู่ห่างจากถนนสิรินธรที่ทอดตัวขนานกับทางรถไฟเพียงประมาณ ๑๕๐ เมตร ต้องใช้ระยะทางเพิ่มขึ้นกว่าเดิมมาก โดยเฉพาะในช่วงชั่วโมงเร่งด่วนตอนเช้าและตอนเย็นมีปริมาณจราจรหนาแน่น การสัญจรระหว่างถนนเทอดพระเกียรติและถนนสิรินธรร่วมต้องใช้ระยะเวลาเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายและเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เกินสมควร จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้รับจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ดำเนินการสร้างสะพานลอยกลับรถ (U-Turn Bridge) สำหรับกลับรถ

ขาเข้าจากถนนสิรินธรเข้าสู่ถนนเทอดพระเกียรติ กับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่รัฐแล้ว เห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ดำเนินการสร้างสะพานลอยกัลบรถ (U-Turn Bridge) ให้เป็นไปตาม รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ ดำเนินการก่อสร้างอุโมงค์กัลบรถ (U-Turn Underpass) ใต้สะพานข้ามคลองบางกอกน้อย เพื่อใช้ สำหรับกัลบรถขาเข้าที่มาจากถนนสิรินธรเข้าสู่ถนนเทอดพระเกียรติเสร็จแล้ว และผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ยังคงสามารถใช้อุโมงค์กัลบรถ (U-Turn Underpass) ใต้สะพานข้ามคลองบางกอกน้อยอยู่ห่าง จากถนนเทอดพระเกียรติเพียง ๗๘๐ เมตร เพื่อเข้าสู่ถนนเทอดพระเกียรติได้ตามปกติ แต่หาก ต้องสร้างสะพานกัลบรถยกระดับ (U-Turn Bridge) ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ย่อมเป็นการ ก่อสร้างจุดกัลบรถที่ซ้ำซ้อนกับอุโมงค์กัลบรถ (U-Turn Underpass) การใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า กับงบประมาณที่ต้องใช้ในการลงทุนก่อสร้าง ทั้งยังเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณของแผ่นดิน ซึ่งเป็นเงินภาษีอากรที่เรียกเก็บจากประชาชนโดยไม่มีเหตุอันสมควร และทำให้รัฐได้รับความเสียหาย ดังนั้น จึงไม่มีประโยชน์ที่จะสร้างสะพานกัลบรถยกระดับเฉพาะสำหรับกัลบรถ ขาเข้าจากถนนสิรินธรเข้าสู่ถนนเทอดพระเกียรติตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองอีกต่อไป จึงพิพากษา ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแก้ปัญหาการจราจรจุดตัดทางรถไฟบริเวณถนนเทอดพระเกียรติกับถนนสิรินธร โดยให้สร้างสะพานกัลบรถยกระดับ (U-Turn Bridge) เฉพาะขาออกจากถนนเทอดพระเกียรติ เข้าสู่ถนนสิรินธร

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. ๑๖/๒๕๖๒)