

○ คำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราว
ก่อนการพิพากษา
(บรรเทาทุกข์ชั่วคราว)

(ต. ๒๐)



คดีหมายเลขดำที่ ๔๙๕/๒๕๕๓

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองกลาง

วันที่ ๑๔ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

นายบุญชู วงษ์อนุ	ที่ ๑	ผู้ฟ้องคดี
นายสมพร ทะวิมังสะ	ที่ ๒	
นางปฐมมน กัฒหา	ที่ ๓	
นางทองคำ แสงยันต์	ที่ ๔	
นางจงรักษ์ ตุ่มแก้ว	ที่ ๕	
นางอำไพ กสิสินธุ์	ที่ ๖	
นางสมปอง ภูสุวรรณ์	ที่ ๗	
นายตี๋ ตริยรัตน์แสงมณี	ที่ ๘	
นางปราณี แสงแก้ว	ที่ ๙	
นางสาวสงกรานต์ สิงห์จันทร์	ที่ ๑๐	
นางสมบัติ จรูญแสง	ที่ ๑๑	
นางสาวสุวรรณ พรหมมา	ที่ ๑๒	
นายเรืองเดช กสิสินธุ์	ที่ ๑๓	
นางสาวทอง สายไทยสง	ที่ ๑๔	
นายชัยพด แก้วนิ่ม	ที่ ๑๕	
นางสมพร แก้วกมล	ที่ ๑๖	
นายเป็น จรูญแสง	ที่ ๑๗	
นายจำรัส ตุ่มแก้ว	ที่ ๑๘	
นางพวงเพชร ท้าวประสิทธิ์	ที่ ๑๙	



นายปิยะ จรุงแสง	ที่ ๒๐
นายไพฑูรย์ ระย้าย่อย	ที่ ๒๑
นายสง่า จรุงแสง โดยนายปิยะ จรุงแสง	ที่ ๒๒
ผู้เข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย	
นางลำไพ ปานรัตนะ	ที่ ๒๓
นายสนุ่น บุญมี	ที่ ๒๔
นางศุภลักษณ์ อยู่หนู	ที่ ๒๕
นางสาวสำเนียง เนาวฤทธิ์	ที่ ๒๖
นางบัวศรี จรุงแสง	ที่ ๒๗
นางดวง ศรีไพร	ที่ ๒๘
นางอนันต์ ดวงแก้ว	ที่ ๒๙
นางกอบแก้ว ไทยกล้า	ที่ ๓๐
นายเต็ม แสงสุข	ที่ ๓๑
นางสนม สุขใส	ที่ ๓๒
นางสาวขวัญใจ ดีเจียง	ที่ ๓๓
นายศักดิ์ดา สุขอร่าม	ที่ ๓๔
นายสามารถ หงษา	ที่ ๓๕
นายสมคิด ดวงแก้ว	ที่ ๓๖
นายจิรยุทธ ดวงแก้ว	ที่ ๓๗
นายเกษม อ่ำพันธ์ุ	ที่ ๓๘
นายทองคำ สรวุฒิ	ที่ ๓๙
นางสังวาลย์ สรวุฒิ	ที่ ๔๐
นายอนัน มโนสา	ที่ ๔๑
นางวรรณรัตน์ ตีอาษา	ที่ ๔๒
นางสาวนิตยา บุญเป็	ที่ ๔๓
นางสาวคำพรอย ทะวิมังสะ	ที่ ๔๔
นายวิรัตน์ อินหนู	ที่ ๔๕



ระหว่าง	นางสาวสมศรี สรีญูฉิม	ที่ ๔๖	
	นางสาวโสภิต ตุ่มแก้ว	ที่ ๔๗	
	นายสมคิด แสงแก้วสุก	ที่ ๔๘	
	นางอุดม สุดสดีเขียว	ที่ ๔๙	
	นางบุญตา สรีญูฉิม	ที่ ๕๐	
	นางเงิน สอนเวช	ที่ ๕๑	
	นายกำชัย น้อยบรรจง	ที่ ๕๒	
	นายประเสริฐ พิมพาศรี	ที่ ๕๓	
	นายอาทิตย์ แสงยันต์	ที่ ๕๔	
	นางสาวจันทิมา สามัญญ	ที่ ๕๕	
นางจำนอง มนตรี	ที่ ๕๖		
	บริษัท กัลฟ์ เจที เอ็นเอส จำกัด		ผู้ร้องสอด
	(บริษัท เพาเวอร์ เจเนอเรชั่น ซัพพลาย จำกัด เดิม)		
	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	ที่ ๑	
	กรมโยธาธิการและผังเมือง	ที่ ๒	
	ผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรี ในฐานะเจ้าพนักงานการผัง	ที่ ๓	
	คณะกรรมการผังเมือง	ที่ ๔	
	อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง		
	ในฐานะเจ้าพนักงานการผัง	ที่ ๕	
	เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา	ที่ ๖	ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องและแก้ไขเพิ่มเติมฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสิบหกเป็น สมาชิกเครือข่ายอนุรักษ์วิถีชีวิตเกษตรกรรม มีภูมิลำเนา มีที่ดิน หรือประกอบอาชีพอยู่ใน



พื้นที่อำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า เกินสมควรในการประกาศใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี และหรือไม่ ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ทรัพย์สินเพื่อบังคับใช้ในพื้นที่ อำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี ตั้งแต่เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๖ จนถึงปัจจุบัน ได้มีการประกาศ ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำ ผังเมืองรวมในท้องที่ ๗๒ จังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำ การสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ ๗๒ จังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘ และ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม ในท้องที่ ๗๒ จังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งรวมถึงจังหวัดสระบุรีด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็น หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดทำผังเมืองรวมเพื่อเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประกาศใช้กฎกระทรวงบังคับใช้ผังเมืองรวมในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศได้จัดทำ ร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี ซึ่งตามร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับ ผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรีในพื้นที่จังหวัดสระบุรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กำหนดให้พื้นที่อำเภอ หนองแขง เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม เขตสีเขียวมีกรอบและเส้นทแยง สีเขียว โดยมีข้อกำหนดว่าในพื้นที่บริเวณดังกล่าวไม่อนุญาตให้มีการสร้างโรงงานได้ เว้นแต่โรงงานขนาดเล็กบางประเภทที่ระบุไว้ในบัญชีท้ายร่างกฎกระทรวงเท่านั้น ซึ่งกระบวนการจัดทำร่างกฎกระทรวงดังกล่าวได้ผ่านกระบวนการต่าง ๆ ตามที่พระราชบัญญัติ การผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดไว้รวมถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน จนครบถ้วนแล้วตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ อนุมัติหลักการร่างกฎกระทรวงดังกล่าวแล้ว เหลือเพียงขั้นตอนการตรวจร่างกฎกระทรวง ของคณะกรรมการกฤษฎีกา ขั้นตอนเสนอร่างกฎกระทรวงให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ และขั้นตอนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนามในร่างกฎกระทรวงดังกล่าวเท่านั้น และในระหว่างที่ไม่มีการประกาศใช้กฎกระทรวงดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ไม่ใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติ การผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ในการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ทรัพย์สิน โดยห้ามใช้ที่ดินเพื่อประกอบกิจการโรงงานทุกประเภท เว้นแต่โรงงานขนาดเล็กตามที่ กำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายร่างกฎกระทรวงดังกล่าว ปัจจุบันได้มีการก่อสร้างโรงงาน



ซึ่งขัดต่อร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี ในพื้นที่อำเภอหนองแขง อย่างน้อย ๔ โรงงาน นอกจากนี้ ในปัจจุบันได้มีการดำเนินการขออนุญาตก่อสร้างโรงไฟฟ้า ขนาดใหญ่ในพื้นที่อำเภอหนองแขง หากปล่อยให้ดำเนินการอาจจะส่งผลกระทบต่อ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อวิถีเกษตรกรรมในพื้นที่ของผู้ฟ้องคดีและก่อให้เกิดผลกระทบต่อ สภาพแวดล้อมในพื้นที่อย่างรุนแรงและไม่สามารถแก้ไขให้กลับคืนได้ ในภายหลัง และ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้เร่งรัด ประกาศผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี หรือควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินตามเจตนารมณ์ผังเมือง และมีหนังสือลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้เร่งรัดการใช้ผังเมืองรวมใน เขตอำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แต่อย่างใด จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

(๑) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ปฏิบัติหน้าที่โดยดำเนินการประกาศใช้ กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาล มีคำพิพากษาหรือตามที่ศาลเห็นสมควร

(๒) ในระหว่างที่ยังไม่มีการประกาศใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม จังหวัดสระบุรี ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ ๓ ที่ ๔ และที่ ๕ ปฏิบัติหน้าที่โดยดำเนินการประกาศ กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมจังหวัด สระบุรี โดยกำหนดห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการประเภทโรงงานทุกจำพวก ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เว้นแต่โรงงานขนาดเล็กตามบัญชีแนบท้ายกฎกระทรวง ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี ในพื้นที่ที่ถูกกำหนดเป็นเขตอนุรักษ์ชนบทและ เกษตรกรรมในพื้นที่จังหวัดสระบุรี ตามร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัด สระบุรี

พร้อมกับคำฟ้อง ผู้ฟ้องคดีได้มีคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราว โดยขอให้ศาลมี คำสั่งห้ามมิให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติ อนุญาต โครงการหรือกิจการต่าง ๆ อนุมัติหรืออนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินที่จะขัดต่อร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับ ผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี ในเขตอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมในพื้นที่อำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี โดยเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติหรืออนุญาตให้มีการประกอบ



กิจการโรงงาน และกิจการพลังงานไว้ชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง หรือสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการตามอำนาจหน้าที่เพื่อระงับการอนุมัติหรืออนุญาตโครงการหรือกิจการใด ๆ โดยหน่วยงานของรัฐหรือระงับการดำเนินโครงการหรือกิจการใด ๆ ที่ได้รับการอนุมัติอนุญาตจากหน่วยงานรัฐภายหลังการฟ้องคดีนี้อันจะส่งผลให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินขัดต่อร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี ในเขตอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมในพื้นที่อำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรีไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสิบหกคนและประชาชนในอำเภอหนองแขง ตลอดจนเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะต่อไป

บริษัท กัลพี เจพี เอ็นเอส จำกัด (บริษัท เพาเวอร์ เจเนอเรชั่น ซัพพลาย จำกัด เดิม) ผู้ร้องสอด ซึ่งเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด มีวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า และไอน้ำ รวมทั้งการผลิต ประกอบกิจการโรงไฟฟ้าทุกประเภท ได้ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๓ ขอร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สาม เนื่องจากผู้ร้องได้ทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ตามสัญญาเลขที่ PPA/IPP-๒๕๕๑/๐๐๓ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ โดยกำหนดให้ผู้ร้องมีหน้าที่ก่อสร้างโรงไฟฟ้าเพื่อผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นเวลา ๒๕ ปี ซึ่งผู้ร้องได้ดำเนินการยื่นคำขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมต่อสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ตามหนังสือของผู้ร้อง ที่ PGS O ๐๕๐๗/๐๒๗ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ตามมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาคำขอของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยผู้ร้องจะดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าในอำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี ดังนั้น ผู้ร้องจึงเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินที่จะใช้ประโยชน์ในการก่อสร้างโรงไฟฟ้างดงกล่าวเพื่อปฏิบัติตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เนื่องจากคำฟ้องในคดีนี้มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ร้อง ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนพิพากษาหรือมีคำพิพากษาในคดีดังกล่าวแล้ว ไม่ว่ากรณีจะเป็นเช่นใดคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้อง ผู้ร้องอาจตกเป็นผู้ผิดสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เนื่องจากผู้ร้องไม่สามารถก่อสร้างโรงไฟฟ้า และผลิตกระแสไฟฟ้าได้ตามสัญญาดังกล่าว ดังนั้น ผู้ร้องจึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีนี้และอยู่ในวงส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อง และเป็น



ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมผู้ร้องเห็นว่า เป็นการจำเป็นเพื่อยังให้ได้รับความคุ้มครองคุ้มครองหรือบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่ ผู้ร้องจึงขอร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สาม

ในการไต่สวนของศาล นายสงกรานต์ ปิองบุญจันทร์ ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสิบหกรายและนายตี ตรีรัตน์แสงมณี ผู้ฟ้องคดีที่ ๘ ให้ถ้อยคำต่อศาลว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๘ เป็นประธานเครือข่ายอนุรักษ์วิถีเกษตรกรรม ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสิบหกรายเป็นสมาชิก ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ที่ตำบลหนองกบ ตำบลโคกสะอาด อำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี มีอาชีพเกษตรกรรม ผู้ฟ้องคดีทราบการประชาสัมพันธ์โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหนองแขงของผู้ร้องสอด โดยมีการประชุมผู้นำท้องที่ ผู้นำท้องถิ่นและผู้นำชุมชน เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ โดยไม่มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ผู้ฟ้องคดีได้ขอรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) จากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเมื่อประมาณปี ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๘ คัดค้านรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าว โดยเห็นว่าขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน หากมีการอนุมัติให้สร้างโรงไฟฟ้าของผู้ร้องสอดจะก่อให้เกิดปัญหาการใช้และการจัดสรรน้ำในภาคการเกษตร ปัญหาน้ำท่วม น้ำเสียจากกระบวนการผลิต ความร้อนจากโรงไฟฟ้าจะส่งผลกระทบต่อการใช้ปลุกข้าว และการเลี้ยงไก่ของเกษตรกรและผลกระทบวิถีชีวิตจากภาคแรงงานของโรงไฟฟ้า และอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และทำให้ผังเมืองรวมที่กำลังจะประกาศใช้บังคับมีอาจบรลุตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของการวางและจัดทำผังเมืองรวม

นายคุณศักดิ์ รัชนิกร ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ถ้อยคำต่อศาลว่า ในการวางผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรีได้ดำเนินการตามขั้นตอนตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งระหว่างดำเนินการไม่มีการโต้แย้งคัดค้านร่างกฎกระทรวงฯ และวัตถุประสงค์ในการกำหนดให้เขตอำเภอหนองแขงเป็นพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมนั้น เนื่องจากเป็นเขตชลประทาน พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ลุ่มและประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ และได้เร่งรัดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหนังสือตอบสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามที่มีคำสั่งให้แก้ไขร่างกฎกระทรวงฯ และหาก



ศาลมีคำสั่งให้ระงับการออกใบอนุญาตการก่อสร้างโรงงานตามคำขอของผู้ฟ้องคดีจะไม่มีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่อย่างไร แต่เนื่องจากยังมีได้ประกาศใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงเกรงว่าจะถูกฟ้องคดีต่อศาล

ผู้ร้องสอดยื่นคำชี้แจงต่อศาลว่า ขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อประกาศใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา ๘๕ (๑) และร่างกฎกระทรวงฯ ฉบับดังกล่าว ยังไม่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจนำคดีมาฟ้องเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ปฏิบัติหน้าที่โดยการประกาศใช้กฎกระทรวงดังกล่าวได้ และก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองตามมาตรา ๑๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในฐานะคณะกรรมการการผังเมืองก่อน หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ ๓ ที่ ๔ และที่ ๕ ดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดสระบุรี ซึ่งมีผลเป็นการห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อสร้างโรงงาน จะเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินและการประกอบกิจการของผู้ร้องสอด และเกินกว่าที่กฎหมายแม่บทตามมาตรา ๑๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้อำนาจไว้ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองเท่านั้น ไม่รวมถึงอำนาจในการห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินด้วย การกำหนดห้ามใช้ประโยชน์ที่ดิน จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๘ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๓ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ร้องสอดได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานต่อคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ หากศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดีย่อมกระทบต่อความรับผิดชอบและก่อปัญหาอุปสรรคแก่การบริหารงานของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานตามกฎหมาย โดยไม่อาจพิจารณาอนุมัติและอนุญาตคำขอตามกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันได้และมีผลให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานต้องปฏิบัติ



ตามร่างกฎหมายหรือกฎที่ยังไม่มีผลใช้บังคับ หรือไม่อาจกำกับกิจการพลังงานด้านการส่งเสริมให้มีบริการด้านพลังงานอย่างเพียงพอ มั่นคงและเป็นธรรมได้ กรณีจึงไม่มีเหตุที่จะกำหนดมาตรการหรือวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ทั้งผู้ร้องสอดได้ยื่นคำขออนุญาตประกอบกิจการพลังงานก่อนที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลกว่า ๑ ปี กรณีจึงยังไม่มีเหตุอันควรที่จะกำหนดให้ผู้ร้องสอดอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ ยื่นคำชี้แจงต่อศาลว่า หากศาลมีคำสั่งห้ามมิให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติ อนุญาต โครงการหรือกิจการหรือสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่เพื่อระงับการอนุมัติ อนุญาต โครงการหรือกิจการใด ๆ อันจะส่งผลให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ขัดต่อร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี จะส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชนโดยทั่วไป และอาจกระทบถึงการปฏิบัติหน้าที่หรือการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติหรืออนุญาต โดยไม่มีโอกาสในการโต้แย้งคัดค้านต่อศาล ในส่วนอำนาจในการอนุมัติหรืออนุญาตให้ประกอบกิจการต่าง ๆ ซึ่งเป็นข้อห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการอื่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๔ ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะสอดเข้าไประงับการอนุมัติ อนุญาตกิจการใด ๆ ได้ และประชาชนในพื้นที่ที่เป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดี มีทั้งในส่วนที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับการตั้งโรงงานในพื้นที่ โดยเฉพาะโรงงานผลิตไฟฟ้าของผู้ร้องสอด และมีความขัดแย้งกันอยู่ หากมีการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน จะต้องมีการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น

ศาลได้ตรวจพิจารณาคำฟ้อง คำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งได้ตรวจพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งด้วยแล้ว เห็นว่า กรณีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า มีเหตุอันควรที่ศาลจะกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่



พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๖๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาจะต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ ประกอบกับข้อ ๗๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่กำหนดให้นำความในลักษณะ ๑ ของภาค ๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอ เงื่อนไขในการออกคำสั่งของศาล และผลของคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยอนุโลม ดังนั้น การกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาจึงมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาสองประการ คือ ประการที่หนึ่ง คำฟ้องต้องมีมูลและมีเหตุผลเพียงพอที่จะนำมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองตามที่ขอนั้นมาใช้ได้ โดยต้องให้เป็นที่พอใจของศาลว่า ผู้ถูกฟ้องคดีตั้งใจจะกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไป ซึ่งการละเมิด การผิดสัญญา หรือการกระทำที่ถูกฟ้องร้อง หรือผู้ฟ้องคดีจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อไปเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี และประการที่สอง จะต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาหรืออุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ

พิจารณาคำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองกำหนดให้ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวซ้ำเกินสมควรในการประกาศใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการประกาศใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรีภายใน ๓๐ วัน และในระหว่างที่ยังไม่มีการประกาศข้างต้นก็ให้ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี โดยกำหนดห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการประเภทโรงงานทุกจำพวกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เว้นแต่โรงงานขนาดเล็กตามบัญชีแนบท้ายกฎกระทรวงฯ ในพื้นที่ที่ถูกกำหนดเป็นเขตอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมตามร่างกฎกระทรวงฯ แต่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยขอให้ศาลมีคำสั่งห้ามมิให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติ อนุญาตโครงการหรือกิจการต่าง ๆ อนุมัติหรืออนุญาตให้มีการใช้



ประโยชน์ที่ดินที่จะขัดต่อร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี ในเขตอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมในพื้นที่อำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรีไว้เป็นการชั่วคราว จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษานั้น เห็นว่าคำขอบรรเทาทุกข์ดังกล่าวไม่เกี่ยวข้องกับคำฟ้อง อันเป็นการกระทำที่ถูกต้องและเป็นคำขออย่างคลุมเครือแบบกว้าง ๆ อีกทั้งเหตุผลที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าหากปล่อยให้มีการอนุมัติ อนุญาตโครงการหรือกิจการต่าง ๆ ที่มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ขัดต่อร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี อาจจะส่งผลกระทบต่อหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อวิถีชีวิตเกษตรกรรมของผู้ฟ้องคดีและก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมในพื้นที่อย่างรุนแรงนั้น ก็เป็นการคาดการณ์ที่ไกลเกินกว่าเหตุ เป็นอย่างมาก ในขั้นนี้ไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีตั้งใจจะกระทำไปซึ่งการละเมิด การผิดสัญญาหรือการกระทำที่ถูกต้องร้อง อันจะเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อไปอย่างไร ประกอบกับการประกาศใช้กฎกระทรวงที่เป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ ก็ยังอยู่ในขั้นตอนภายในของฝ่ายปกครอง ซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ และท้ายที่สุด หากผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอย่างไรก็สามารถเยียวยาแก้ไขได้ ขณะเดียวกันหากศาลมีคำสั่งตามคำขอของผู้ฟ้องคดีย่อมมีผลกระทบต่อการบริหารงานของรัฐบาลในการลงทุน และการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจโดยรวม กรณีจึงถือว่ายังไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาคตามคำขอ

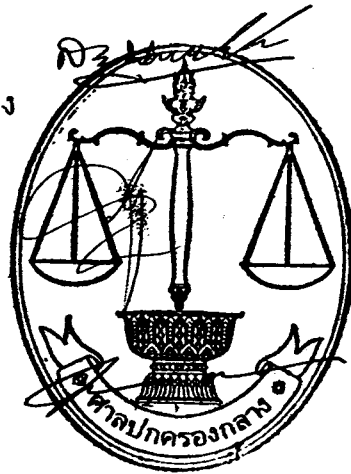
จึงมีคำสั่งยกคำร้องขอคุ้มครองชั่วคราวของผู้ฟ้องคดี

นายเสน่ห์ บุญมานพ
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง

นายศรัณยู โพธิ์ธิดาทอง
ตุลาการศาลปกครองกลาง

นายนิทัศน์ จุฬินยง
ตุลาการศาลปกครองกลาง

นายวิโรจน์ ธิตา
ตุลาการศาลปกครองกลาง



ตุลาการเจ้าของสำนวน

วิโรจน์ ธิตา



สำเนาถูกต้อง

(Handwritten signature)
(นางสาวชนกภัทร พรหมพิลา)
พนักงานคดีปกครองปฏิบัติ