

สรุปคำพิพากษาศาลปกครองระยองคดีทำเทียบเรือบ้านโพธิ์

คำพิพากษาศาลปกครองระยอง คดีหมายเลขดำที่ ส.11/2556 คดีหมายเลขแดงที่ ส.13/2559

ประเภทคดี	ปกครอง	
คู่ความ	นายสมบัติ รัตนโยธิน ที่ 1 กับพวกรวม 16 คน	ผู้ฟ้องคดี
	ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ 6	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1
	นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสนามจันทร์	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2
	บริษัท อีสเทิร์น ที พี เค แค้ปปิตอล จำกัด	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3
เรื่อง	คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย	
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	- พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 - พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 - พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518	

คำขอท้ายคำฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอน

1. ใบอนุญาตปลูกสร้างอาคาร หรือสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ เพื่อสร้างท่าเทียบเรือขนาดไม่เกิน 500 ต้นกรอสของ บริษัท อีสเทิร์น ที พี เค แค้ปปิตอล จำกัด เลขที่ 1/2555-6/2555 รวม 6 ฉบับ
2. ใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ตัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร (พิเศษ) ท่าจอดเรือ ของ บริษัท อีสเทิร์น ที พี เค แค้ปปิตอล จำกัด เลขที่ 1/2555-6/2555 รวม 6 ฉบับ และคำสั่งต่ออายุใบอนุญาตครั้งที่ 1 รวมถึงคำสั่งต่อใบอนุญาตครั้งต่อไปในอนาคต
3. ใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ตัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร ของบริษัท อีสเทิร์น ที พี เค แค้ปปิตอล จำกัด เลขที่ 12/2555-27/2555 และเลขที่ 31/2555-49/2555 รวม 35 ฉบับ และการต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ครั้งที่ 1 ครั้งที่ 2 รวมถึงคำสั่งต่อใบอนุญาตครั้งต่อไปในอนาคต

สรุปคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น

วันที่ 20 กันยายน 2559 ศาลปกครองระยองได้อ่านคำพิพากษา โดยมีประเด็นสำคัญที่วินิจฉัยว่า

ประเด็นที่ 1 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และ ที่ 2 พิจารณาออกใบอนุญาตท่าเทียบเรือและอาคารโกดังสินค้า

ให้แก่ บริษัท อีสเทิร์น ที พี เคแค็ปิตอล จำกัด (ผู้ผูกฟองคืดที่ 3) ไปโดยมิได้แจ้งให้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) หรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) มาประกอบการพิจารณาก่อนออกใบอนุญาต ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่

วินิจฉัยว่า ผู้ผูกฟองคืดที่ 1 พิจารณาออกใบอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ สำหรับท่าเรือ 6 ท่า ดังนี้

- ใบอนุญาตเลขที่ 1/2555 (ท่า A) ความยาวหน้าท่า 81 เมตร พื้นที่ท่าเทียบเรือ 995 ตารางเมตร
- ใบอนุญาตเลขที่ 2/2555 (ท่า B) ความยาวหน้าท่า 66.60 เมตร พื้นที่ท่าเทียบเรือ 831 ตารางเมตร
- ใบอนุญาตเลขที่ 3/2555 (ท่า C) ความยาวหน้าท่า 81 เมตร พื้นที่ท่าเทียบเรือ 995 ตารางเมตร
- ใบอนุญาตเลขที่ 4/2555 (ท่า D) ความยาวหน้าท่า 81 เมตร พื้นที่ท่าเทียบเรือ 995 ตารางเมตร
- ใบอนุญาตเลขที่ 5/2555 (ท่า E) ความยาวหน้าท่า 66.60 เมตร พื้นที่ท่าเทียบเรือ 831 ตารางเมตร
- ใบอนุญาตเลขที่ 6/2555 (ท่า F) ความยาวหน้าท่า 81 เมตร พื้นที่ท่าเทียบเรือ 995 ตารางเมตร

เมื่อท่าเทียบเรือทั้ง 6 ท่า ดังกล่าว ไม่มีความยาวหน้าท่าที่เรือเข้าเทียบได้ ตั้งแต่ 300 เมตร ขึ้นไป หรือที่มีพื้นที่หน้าท่าตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตร ขึ้นไป และไม่ใช้ท่าเทียบเรือที่รับเรือขนาดตั้งแต่ 500 ตันกรอส หรือความยาวหน้าท่าตั้งแต่ 100 เมตร หรือมีพื้นที่ท่าเทียบเรือรวม ตั้งแต่ 1,000 ตารางเมตร ขึ้นไป จึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ

ส่วนกรณีที่ผู้ผูกคืดกล่าวอ้างว่า ท่าเทียบเรือจำนวน 6 ท่า ยื่นเข้าไปในแม่น้ำบางปะกงเป็นความยาวหน้าท่ารวม 457.2 เมตร ขนาดพื้นที่รวม 5,642 ตารางเมตร การก่อสร้างท่าเทียบเรือทั้ง 6 ท่า ดังกล่าว จึงถือว่าเป็นโครงการเดียวกัน การออกใบอนุญาตแยกเป็น 6 ฉบับ จึงเป็นการหลีกเลี่ยงที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) นั้น เห็นว่า ระยะห่างระหว่าง ท่า A ถึงท่า B จำนวน 91.48 เมตร ท่า B ถึงท่า C จำนวน 96.69 เมตร ท่า C ถึงท่า D จำนวน 172.11 เมตร ท่า D ถึงท่า E จำนวน 198.98 เมตร และท่า E ถึงท่า F จำนวน 505 เมตร

เมื่อได้ตรวจพิจารณาประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ประกาศ ณ วันที่ 31 สิงหาคม 2553 ประกอบกับประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ(ฉบับ 2) พ.ศ. 2553 ประกาศ ณ วันที่ 19 พฤศจิกายน 2553 (EHIA) ได้กำหนดโครงการหรือกิจการไว้ทั้งหมด 11 ประเภท เมื่อข้อกำหนดเกี่ยวกับขนาด

ตามประกาศดังกล่าวใช้ถ้อยคำธรรมดาสามัญ การตีความถ้อยคำดังกล่าวนั้นต้องตีความตามความเข้าใจของบุคคลทั่วไป เนื่องจากผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายซึ่งเป็นบุคคลทั่วไป ย่อมเข้าใจความหมายของถ้อยคำได้ ตามหลักความสุจริต คือ การคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจของบุคคลที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ยื่นคำขอทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำฉบับเดียวกัน แต่เมื่อสภาพของท่าเทียบเรือทั้ง 6 ท่า แต่ละท่าแยกห่างจากกันไม่ได้ตั้งอยู่ต่อเนื่องกัน โดยข้อความตามลำดับที่ 9 และลำดับที่ 22 ของทั้ง 2 ประกาศดังกล่าวมิได้กำหนดข้อความไว้ในลักษณะ “ขนาด...รวมกัน...ขึ้นไป” การพิจารณาขนาดของโครงการหรือกิจการประเภทท่าเทียบเรือ จึงต้องพิจารณาแยกเป็นรายท่าแต่ละท่า โดยไม่นำความยาวของหน้าท่าที่เรือเข้าเทียบได้ หรือท่าเทียบเรือที่มีขนาดพื้นที่หน้าท่าแต่ละท่ามานับรวมกัน ซึ่งการประกอบกิจการในแต่ละท่าสามารถดำเนินกิจการได้อย่างเป็นอิสระไม่ต้องพึ่งพาซึ่งกันและกัน ไม่ต่างกับกรณีที่มีผู้ยื่นคำขอจำนวน 6 ราย ในคราวเดียวกันหรือต่างคราวกันแล้วได้ใบอนุญาตจำนวน 6 ฉบับ ในคราวเดียวกันหรือต่างคราวกัน ซึ่งประกาศดังกล่าวมุ่งประสงค์พิจารณาที่ความยาวหน้าท่าที่เรือเข้าเทียบได้ หรือพื้นที่หน้าท่าเรือหรือขนาดเรือแล้วแต่กรณีเป็นสำคัญ

รวมถึงใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร (พิเศษ) เลขที่ 1/2556 -6/2556 รวม 6 ฉบับ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ไม่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการพิจารณา รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518, พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประกอบกับไม่มีกรณีที่จะต้องให้ผู้ถูกฟ้องที่ 3 ให้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) หรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ

ดังนั้น การพิจารณาออกใบอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ สำหรับท่าเรือ 6 ท่า จึงไม่ถือว่ามีเจตนาหลีกเลี่ยงการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ส่วนกรณีใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร เลขที่ 12/2555-27/2555 และ เลขที่ 31/2555-49/2555 รวม 35 ฉบับ นั้น เห็นว่า ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ประกาศ ณ วันที่ 24 เมษายน 2555 เอกสารท้ายประกาศ 3 ลำดับ 27.1 ใช้ถ้อยคำว่า “อาคารที่ตั้งริมแม่น้ำ” ย่อม

หมายถึง ระยะห่างจากริมน้ำไปจนถึงตัวอาคารดังกล่าวจะต้องไม่มี “อาคาร” ใดๆ ตามนิยามในมาตรา 4 พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร 2522 กันหรือคั่นขวางอยู่ ปรากฏว่ามีใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร เลขที่ 12-15/2555, 17/2555, 21/2555, 23/2555, 27/2555, 34/2555, 36/2555, 37/2555 รวม 12 ฉบับ เป็นอาคารที่มีความสูงเกิน 23 เมตร หรือมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใดในหลังเดียวกันตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตร ขึ้นไป มีระยะห่างจากริมแม่น้ำบางปะกง ตั้งแต่ 76-895 เมตร และอาคารดังกล่าวมีสำราญสาธารณะ ถนนกว้าง อาคาร และพื้นที่ว่าง คั่นอยู่ระหว่างอาคารตามใบอนุญาตทั้ง 12 ฉบับ ดังนั้น ใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคารทั้ง 12 ฉบับ มิใช่อาคารที่ตั้งริมแม่น้ำบางปะกง จึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ จึงขอด้วยกฎหมายแล้ว

ประเด็นที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ออกใบอนุญาตให้บริษัท อีสเทิร์น ที พี เคแคปปิตอล จำกัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) ดำเนินโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อระบบนิเวศบนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ก่อนการอนุมัติอนุญาต ตามที่มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 กำหนด หรือไม่

วินิจฉัยว่า ขอบเขตลุ่มแม่น้ำบางปะกงที่จัดอยู่ในเขตลุ่มน้ำภาคตะวันออก ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2535 นั้นไม่ปรากฏว่าอำเภอบ้านโพธิ์ ซึ่งเป็นที่ตั้งท่าเทียบเรือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 อยู่ในขอบเขตพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้น 1 เอ และ 1 บี ของขอบเขตลุ่มน้ำภาคตะวันออกตามมติคณะรัฐมนตรี แต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อโครงการท่าเทียบเรือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มิได้ตั้งอยู่ในพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติ จึงไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามมติคณะรัฐมนตรี ก่อนการอนุมัติอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2

ประเด็นที่ 3 การพิจารณาออกใบอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ตามข้อ 2 (5) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 หรือไม่

วินิจฉัยว่า ในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาออกหนังสือรับรองในการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใด ล่วงล้ำลำน้ำ ครั้งที่ 1/2555 เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2555 แม้ไม่มีการแจ้งเรื่องให้พิจารณากรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ขอสร้างท่าเทียบเรือรูปตัวที ขนาดไม่เกิน 500 ต้นกรอส จำนวน 6 ท่า ในระเบียบวาระการประชุมซึ่งต้องส่งพร้อมการนัดประชุม ให้คณะกรรมการทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวัน ตามมาตรา 80 วรรคสอง พระราชบัญญัติปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2535 และไม่มีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และเจ้าพนักงานตรวจท่า เข้าร่วมประชุมพิจารณา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีความเห็นว่า โครงการมีความสอดคล้องและไม่เป็นอุปสรรคต่อแผนพัฒนาจังหวัดฉะเชิงเทรา แผนพัฒนาท้องถิ่น ผังเมืองรวม การรักษา สภาพแวดล้อมของจังหวัดฉะเชิงเทรา และชุมชน เมื่อไม่ปรากฏว่ามีกรรมการคนใด ทักท้วงการที่ไม่ได้แจ้งเรื่อง การพิจารณา หรือโต้แย้งว่าตนไม่มีเวลาหรือโอกาสเพียงพอในการศึกษาหรืออ่านเอกสารที่เกี่ยวข้อง และขอเลื่อน การประชุมดังกล่าวแต่อย่างใด ซึ่งการประชุมที่มีกรรมการมาประชุมอย่างน้อยก็หนึ่งถือว่าครบองค์ประชุม ตามมาตรา 79 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2535 หากแม้เป็นการประชุมที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ กฎหมายกำหนด แต่ไม่เพียงพอที่จะทำให้ถือว่าเป็นมติของคณะกรรมการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การประชุมและมีมติของคณะกรรมการพิจารณาออกหนังสือรับรองในการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำ ครั้งที่ 1/2555 เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2555 จึงชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่ 4 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกใบอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร(พิเศษ) สำหรับอาคาร 35 อาคาร ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ชอบด้วยกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดฉะเชิงเทรา พ.ศ.2555 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2555 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2556 ที่กำหนดให้พื้นที่รอบแม่น้ำบางปะกง เป็น พื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ที่มีข้อกำหนดห้ามประกอบกิจการโรงงานทุกจำพวก ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน หรือไม่

วินิจฉัยว่า สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดฉะเชิงเทรา ได้ชี้แจงเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า พื้นที่ก่อสร้างท่าเทียบเรือยังไม่มีกฎหมายผังเมืองใช้บังคับ โดยพื้นที่อยู่ระหว่างการวางและทำผัง เมืองรวมจังหวัดฉะเชิงเทรา และอยู่ในขั้นตอนการเสนอกฎกระทรวงให้รัฐมนตรีลงนาม ซึ่งตามร่างผังเมืองรวมจังหวัด ฉะเชิงเทราได้กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม อีกทั้ง พื้นที่ดังกล่าวยังอยู่ใน

เขตผังเมืองรวมชุมชนสุวินทวงศ์ ซึ่งเป็นผังระดับชุมชน ซึ่งกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม โดยขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสีย

กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดฉะเชิงเทรา พ.ศ.2555 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลใช้บังคับ ในวันที่ 3 พฤษภาคม 2556 ซึ่งเป็นระยะเวลาภายหลังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร(พิเศษ) และคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร สำหรับอาคาร 35 อาคาร สำหรับท่าเทียบเรือ 6 ท่า ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดังนั้น การอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 จึงไม่อยู่ในบังคับของกฎกระทรวงให้ใช้ผังเมืองรวมจังหวัดฉะเชิงเทรา พ.ศ.2555

ประเด็นที่ 5 การพิจารณาออกใบอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่มีส่วนร่วม ไม่มีการให้ข้อมูล คำชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นเกี่ยวกับการออกใบอนุญาต ไม่มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ใช้บังคับในขณะนั้น และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 หรือไม่

วินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 มาตรา 67 วรรคสอง ประกอบกับมาตรา 46 วรรคหนึ่งและมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แล้ว เห็นว่า กฎหมายไม่ได้มีลักษณะเป็นการบังคับเด็ดขาดว่า โครงการหรือกิจกรรมทุกประเภทต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อนเริ่มดำเนินการ กล่าวคือ เฉพาะโครงการหรือกิจการตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประกาศกำหนดเท่านั้น ที่ต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมาย ก่อนเริ่มดำเนินการก่อสร้างหรือเริ่มประกอบกิจการ ซึ่งกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ดังนั้น การขออนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่ต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย ก่อนการดำเนินการดังกล่าว

และกรณีการออกใบอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ไม่มีการให้ข้อมูล รับฟังความคิดเห็นของประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาออกใบอนุญาต ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เห็นว่า

รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 มาตรา 57 วรรค 1 สิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานราชการ ก่อนการอนุญาต หรือดำเนินการโครงการ ซึ่งโครงการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นโครงการของเอกชน มิใช่โครงการของรัฐ ตามข้อ 4 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548 ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 พิจารณาออกใบอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ดำเนินโครงการนั้น จึงไม่อยู่ในบังคับของระเบียบดังกล่าว ที่จะต้องเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการให้ประชาชนในพื้นที่ทราบ หรือต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนพิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวจึงไม่อาจรับฟังได้

พิพาท ศาลปกครองระยองพิพากษายกคำขอของผู้ฟ้องคดีทุกรณี

สำหรับประเด็นคำแถลงของผู้ฟ้องคดีที่ยื่นในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก รวม 3 ประเด็น ที่ศาลจะนำมาพิจารณาพิพากษาในคดีนี้ได้หรือไม่นั้น

ประเด็นที่ 1 การก่อสร้างเขื่อนคอนกรีต โดยมีวัตถุประสงค์ในการสร้างท่าเทียบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ความยาวรวมหน้าท่าทั้งสาม 359 เมตร พื้นที่รวม 7,539 ตารางเมตร จึงเข้าหลักเกณฑ์ในบังคับที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) หรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) หรือไม่

วินิจฉัยว่า เป็นกรณีการฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ละเลยต่อหน้าที่ไม่ควบคุมดูแลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ (ท่าเรือ) ไม่เป็นไปตามแบบที่ได้รับอนุญาต ซึ่งเป็นคนละข้อพิพาทกับคำฟ้องในคดีนี้และเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่เคยยกขึ้นกล่าวอ้างมาก่อน ศาลจึงไม่อาจนำมาประกอบการพิจารณาพิพากษาได้

ประเด็นที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ก่อสร้างเขื่อนคอนกรีต ปิดกั้นลำรางสาธารณะ นั้น

วินิจฉัยว่า เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ละเลยปล่อยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ก่อสร้างเขื่อนคอนกรีต ปิดกั้นลำรางสาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งเป็นคนละข้อพิพาทกับคำฟ้องในคดีนี้และเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่เคยยกขึ้นกล่าวอ้างมาก่อน ศาลจึงไม่อาจนำมาประกอบการพิจารณาพิพากษาได้

ประเด็นที่ 3 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เริ่มประกอบกิจการโดยใช้เขื่อนคอนกรีตร่วมกับท่าเทียบเรือขนถ่ายสินค้า ทำให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมทั้งทางน้ำและทางบก นั้น

วินิจฉัยว่า เป็นการกล่าวอ้างว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ควบคุม ดูแล ปล่อยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ประกอบกิจการทำเทียบเรือจนก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน ซึ่งเป็นคนละข้อพิพาทกับคำฟ้องในคดีนี้และเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่เคยยกขึ้นกล่าวอ้างมาก่อน ศาลจึงไม่อาจนำมาประกอบการพิจารณาพิพากษาได้

อย่างไรก็ตาม ก็ไม่ตัดสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบห้าจะยื่นฟ้องประเด็นดังกล่าวเป็นคดีใหม่ ภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด

ความเห็นแย้งของตุลาการในคดีหมายเลขแดงที่ ส.13/2559

นาย นิทัศน์ จุ้ยนิยม ตุลาการศาลปกครองระยอง มีความเห็นแย้งเฉพาะประเด็นการออกใบอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ เลขที่ 1/2555- 2/2555 ลงวันที่ 9 สิงหาคม 2555 สำหรับท่าเรือ 6 ท่า โดยมีความเห็นสรุปได้ดังนี้

ประเด็น กรณีการที่ผู้ฟ้องคดีที่ 3 ยื่นคำร้องขอทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ท่าเทียบเรือรูปตัวที พร้อมโครงหลังคา จำนวน 6 ท่า เพื่อใช้ในการขนถ่ายสินค้าเกษตรกรรม จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ หรือไม่ อย่างไร

ซึ่งข้อเท็จจริงจากแผนผังพื้นที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 แบ่งกิจการออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ท่า A, B และ C แต่ละท่าห่างกัน 91.48 เมตร และ 96.96 เมตร มีคลังสินค้า B-1 และ B-2

กลุ่มที่ 2 ท่า D และ E ห่างกัน 198.98 เมตร และจากกลุ่มที่ 1 172.11 เมตร มีคลังสินค้า A-1 และ A-2

กลุ่มที่ 3 ท่า F ห่างจากกลุ่มที่ 2 505 เมตร ไม่มีคลังสินค้า

ทั้งนี้ มีถนนเชื่อมติดต่อกันทั้งสามกลุ่ม

วินิจฉัยว่า จากข้อเท็จจริงแสดงให้เห็นถึงแผนหรือเค้าโครงรวมทั้งองค์ประกอบที่ใช้ร่วมกันในการประกอบกิจการท่าเทียบเรือหรือโครงการท่าเทียบเรือ ซึ่งการประกอบกิจการท่าเทียบเรือสาระสำคัญขึ้นอยู่กับความยาวหน้าท่าหรือพื้นที่ท่าเทียบเรือ การเว้นระยะห่างของแต่ละท่าเรือ ย่อมไม่ส่งผลให้จำนวนเรือเข้าเทียบทำน้อยลง แต่ในทางกลับกันการเว้นระยะของท่าเทียบเรือแต่ละท่า อาจเพิ่มความสะดวกและเพิ่มจำนวนเรือเข้าเทียบท่าได้มากขึ้น ซึ่งย่อมต้องมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จะแยกเป็นรายท่าเรือย่อมเป็นเพื่อประโยชน์เฉพาะผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มิได้มีผลต่อจำนวนเรือที่ใช้ตามความยาวของท่าเทียบเรือแต่อย่างใด ประกอบกับระยะห่างของท่าเทียบเรือแต่ละท่า A ถึง F ไม่มากนัก ดังนั้นเมื่อตามข้อเท็จจริงความยาวของหน้าท่าเทียบเรือ ท่า A ถึง F มีความยาว 81 เมตร 66.60 เมตร 81 เมตร 81 เมตร 81 เมตร 66.60 เมตร และ 81 เมตร ตามลำดับ รวมเป็นความยาวหน้าท่าทั้งสิ้น 457.20 เมตร ที่สามารถให้บริการจำนวนเรือเข้าเทียบท่าได้จำนวนมาก ย่อมต้องมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงเป็นโครงการที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ เสนอในชั้นขออนุญาตโครงการ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกใบอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 โดยแยกออกเป็นรายท่าจำนวน 6 ใบ และไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อนการอนุญาต ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย

(ความเห็นแย้งของตุลาการเสียงข้างน้อย) เห็นควรพิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ เลขที่ 1/2555 ถึง ที่ 6/2555 ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3