

บุตรวงแก้ว



(๓๑ ทวิ)

คำพิพากษา



สำหรับศาลใช้

พิเศษ

ศาลอุทธรณ์

นายอรุณ พิษณุพงศ์

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ที่ ๑๗๓๓

/๒๕๕๓

ศาลฎีกา

วันที่ ๕ เดือน เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๓

ความแพ่ง

นางสุมาลี โพธิ์ศรี ที่ ๑

โจทก์

นางมุกดา บุตรลพ ที่ ๒

นางสาวสุรฉวี กิมทอง ที่ ๓

นางจ่านงจิต กัทภูมิ ที่ ๔

นายวิระพล โพธิ์ศรี ที่ ๕

นางทองบ่อ วงศ์ราษฎร์ ที่ ๖

นางยุพาพร นวลตรณี ที่ ๗

ร้อยเอกสมัช ชัมภูพันธ์ ที่ ๘

นางกรุณา แสงเพิ่ม ที่ ๙

นางสาวรชนี เรียวเรืองแสงกุล ที่ ๑๐

แก้บันทึก



(๓๑ ทวี)

สำหรับศาลใช้



- ๒ -

ระหว่าง

นายรังสฤษดิ์ พลพิมพ์ ที่ ๑๑

นายวิจิต ทองคำ ที่ ๑๒

นายประวิทย์ ภูรัตนพันธ์ ที่ ๑๓

นางสุขศรี ปิยกานนท์ ที่ ๑๔

นายสมเกียรติ ศรีกะสัย ที่ ๑๕

นางภัทรพร ใจอ่อน ที่ ๑๖

กรมการbinพาณิชย์ ที่ ๑

กระทรวงคมนาคม ที่ ๒

นายบรรหาร ศิลปอาชา ที่ ๓

พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ที่ ๔

จำเลย

เรื่อง คดีปกครอง (พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ)

โจทก์ทั้งสิบหก

ฎีกาคัดค้าน

คำพิพากษา

ศาลอุทธรณ์ ลงวันที่ ๑๐ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๑

ศาลฎีกา รับวันที่ ๒๑ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๔๒



- ๓ -

โจทก์ทั้งสิบหกฟ้องและแก้ไขคำฟ้องว่า โจทก์ทั้งสิบหกมี

ภูมิลำเนาและพักอาศัยอยู่ในหมู่บ้านเดชา ถนนมะลิวัลย์ ตำบลบ้านเบ็ด
อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น ห่างจากท่าอากาศยานขอนแก่นมา
ทางทิศใต้ประมาณ ๓๐ เมตร เมื่อประมาณเดือนพฤษภาคม ๒๕๓๘ จำเลยที่ ๑
ได้เสนอแนวทางการความเป็นไปได้ในการพัฒนาท่าอากาศยานขอนแก่นต่อคณะ
รัฐมนตรี ซึ่งมีจำเลยที่ ๓ เป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี
ซึ่งมีจำเลยที่ ๓ เป็นประธานได้พิจารณาแล้วมีมติเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๓๘
อนุมัติการก่อสร้างโครงการพัฒนาท่าอากาศยานขอนแก่น โดยให้ขยาย
การใช้พื้นที่เอกชนทางทิศใต้ของท่าอากาศยานที่ต่อจากที่ดินของจำเลยที่ ๑
ออกไปอีก ๖๕๐ เมตร เนื้อที่ ๑๖๓ ไร่ ตามแนวทางที่จำเลยที่ ๑ และที่ ๒
เสนอ ในวงเงินประมาณ ๑,๓๘๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ระยะเวลาดำเนินการ
๓ ปี (พ.ศ. ๒๕๓๘ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๑) จำเลยที่ ๑ ได้จัดให้มีการประกวด
ราคาจ้างเหมาก่อสร้างงานต่อเติมความยาวทางขับและลานจอด ฯลฯ
ที่ท่าอากาศยานขอนแก่น และได้เริ่มดำเนินการก่อสร้างเมื่อเดือนธันวาคม
๒๕๓๘ โดยที่การอนุมัติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวและการดำเนินการตาม



- ๔ -

โครงการมิได้กระทำให้ถูกต้องตามข้อกำหนดและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ โครงการพัฒนาท่าอากาศยานขอนแก่นเป็นประเภทโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งประกาศ ณ วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๓๕ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จำนวนที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๓ หาได้ปฏิบัติตามกฎหมายไม่ โดยจำนวนที่ ๑ และที่ ๒ มิได้เสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้คณะรัฐมนตรีประกอบการพิจารณา และคณะรัฐมนตรีโดยมีจำนวนที่ ๓ เป็นประธานมีมติอนุมัติโครงการ มติดังกล่าวจึงมีชอบด้วยกฎหมาย จำนวนที่ ๑ และที่ ๒ ดำเนินการตามโครงการจนกระทั่งจำนวนที่ ๔ ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โจทก์ทั้งสองได้ทำหนังสือร้องเรียนต่อทางราชการ



- ๕ -

เพื่อให้คณะรัฐมนตรีเพิกถอนมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว และระงับ
การก่อสร้าง แต่จำเลยที่ ๔ เพิกเฉย ซึ่งเป็นการกระทำโดยจงใจ หรือ
ประมาทเลินเล่อผิดต่อกฎหมายก่อให้เกิดผลกระทบและความเสียหายต่อ
โจทก์ทั้งสิบหกและประชาชนที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านเดชา กล่าวคือ การ
ก่อสร้างขยายท่าอากาศยานขอนแก่นได้มีการขุดดิน ถมดิน ถางป่า
ปรับพื้นดิน เพิ่มความสูงของทางวิ่งท่าอากาศยานให้สูงจากระดับพื้น
ราบขึ้นไปประมาณ ๑๕ เมตร ทำให้เกิดฝุ่นละอองฟุ้งกระจายไปทั่ว
หมู่บ้านเดชาและบริเวณใกล้เคียง โจทก์ทั้งสิบหกและประชาชนใน
หมู่บ้านเดชาที่สูดฝุ่นละอองมีอาการเป็นโรคเกี่ยวกับทางเดินหายใจอย่าง
ต่อเนื่องและเรื้อรัง และการก่อสร้างดังกล่าวมีผลต่อระบบการระบายน้ำ
ในหมู่บ้านเดชา คือเมื่อฝนตกน้ำจะไหลบ่ามาจากบริเวณที่ก่อสร้างทางวิ่ง
ของท่าอากาศยานขอนแก่น ท่วมขังในหมู่บ้านเดชาทำให้เกิดความเสียหาย
ต่อร่างกาย สุขภาพอนามัย และทรัพย์สินของโจทก์ทั้งสิบหกและประชาชน
ในหมู่บ้านเดชา โจทก์ทั้งสิบหกและประชาชนในหมู่บ้านเดชาได้เรียกร้อง
ให้จำเลยทั้งสองระงับโครงการพัฒนาท่าอากาศยานดังกล่าวและขอให้
เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีที่ไม่ชอบ และให้ทำการสำรวจจัดทำรายงานการ



- ๒ -

วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง แต่จำเลยทั้งสี่เพิกเฉย
โจทก์ทั้งสี่หากได้รับความเสียหาย ขอศาลพิพากษาให้จำเลยทั้งสี่
ระงับการก่อสร้างโครงการพัฒนาท่าอากาศยานขอนแก่นจนกว่าจะ
แก้ไขปัญหามลภาวะสิ่งแวดล้อมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อโจทก์ทั้ง
สี่สิบหกและประชาชน และเพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีที่อนุมัติการก่อสร้าง
โครงการพัฒนาท่าอากาศยานขอนแก่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเสีย

ศาลชั้นต้นตรวจคำฟ้องแล้วมีคำสั่งว่า ตามคำฟ้องไม่ปรากฏว่า
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมได้
ออกกฎกระทรวงกำหนดให้การขยายท่าอากาศยานขอนแก่นซึ่งเป็น
โครงการหรือกิจการของส่วนราชการจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ให้มีหน้าที่
ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราช
บัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕
มาตรา ๔๕ (๓) จึงไม่รับคำฟ้อง คืบคำชั้นศาลแก่โจทก์ทั้งสี่สิบหก
โจทก์ทั้งสี่สิบหกอุทธรณ์



- ๗ -

ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยว่า โจทก์ทั้งสิบหกหาได้บรรยายฟ้องว่า
เขตพื้นที่ก่อสร้างคดีนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี
และสิ่งแวดล้อมได้ออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครอง
สิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๓, ๔๔ (๓) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและ
รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ฟ้องโจทก์ทั้งสิบหก
ส่วนนี้จึงมีข้อขัดแย้งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๗๒
วรรคสอง ส่วนคำฟ้องของโจทก์ทั้งสิบหกที่ว่า การก่อสร้างของจำเลยที่ ๑
และที่ ๒ ทำให้โจทก์ทั้งสิบหกได้รับความเดือดร้อนและเสียหายนั้น
โจทก์มิได้เรียกค่าเสียหายมา จึงไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ พิพากษายืน
ให้โจทก์ทั้งสิบหกร่วมกันใช้ค่าทนายความชั้นอุทธรณ์ ๑,๕๐๐ บาท แทน
จำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ส่วนจำเลยที่ ๓ และที่ ๕ ไม่แก้อุทธรณ์ จึงไม่กำหนด
ค่าทนายความชั้นอุทธรณ์ให้

โจทก์ทั้งสิบหกฎีกา

ศาลฎีกาคณะคดีปกครองตรวจสอบจำนวนประชุมปรึกษาแล้ว

คดีมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยตามฎีกาของโจทก์ทั้งสิบหกว่า การที่ศาลอุทธรณ์



ไม่รับฟ้องของโจทก์ทั้งสิบหกไว้พิจารณาชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โจทก์
ทั้งสิบหกฎีกาว่า โจทก์ฟ้องว่า โครงการขยายท่าอากาศยานขอนแก่น
เป็นโครงการที่ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
กำหนดให้ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนตาม
มาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากเป็นโครงการที่อาจส่งผล
กระทบสิ่งแวดล้อม ไม่ใช่พื้นที่ที่มีลักษณะเป็นต้นน้ำลำธารหรือมีระบบ
นิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป จึงไม่มีความจำเป็น
ที่รัฐมนตรีจะต้องออกกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม
ตามมาตรา ๔๓ และมาตรา ๔๔ กรณีจึงไม่เข้าข่ายประมวลกฎหมาย
วิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๗๒ วรรคสอง ที่จะต้องบรรยายข้อความ
ดังกล่าวมาในฟ้อง และโจทก์ทั้งสิบหกฟ้องขอให้จำเลยทั้งสี่ระงับการก่อสร้าง
โครงการพัฒนาท่าอากาศยานขอนแก่นจนกว่าจะแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม
ที่เกิดแก่ประชาชนและโจทก์ทั้งสิบหกซึ่งการดำเนินการก่อสร้างตาม
โครงการดังกล่าวกระทำผิดขั้นตอนการอนุมัติให้ก่อสร้างโครงการ



- ๙ -

เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งโจทก์ทั้งสองฝ่ายสามารถฟ้องได้โดยไม่จำเป็นต้อง
เรียกค่าเสียหายมาในคดีนี้ แต่อาจฟ้องเรียกค่าเสียหายเป็นคดีต่างหาก
ได้นั้น คดีนี้ โจทก์ทั้งสองฝ่ายจำเลยทั้งสองเพื่อขอให้ระงับการก่อสร้าง
โครงการพัฒนาท่าอากาศยานขอนแก่น และให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีที่
อนุมัติโครงการพัฒนาท่าอากาศยานขอนแก่น อ้างว่าคณะรัฐมนตรี
มีมติอนุมัติโครงการพัฒนาท่าอากาศยานขอนแก่นโดยจำเลยที่ ๑ และที่ ๒
มิได้เสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้คณะรัฐมนตรี
ประกอบการพิจารณา มติของคณะรัฐมนตรีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย การ
ก่อสร้างขยายท่าอากาศยานขอนแก่น มีการขุดดิน ถมดิน ถางป่า ปรับ
พื้นดิน ทำให้เกิดฝุ่นละออง ประชาชนและโจทก์ทั้งสองฝ่ายสูดฝุ่นละออง
ทำให้เป็นโรคเกี่ยวกับทางเดินหายใจอย่างต่อเนื่องและเรื้อรัง และมีผล
ต่อการระบายน้ำในหมู่บ้านเดชา เมื่อฝนตกน้ำจะไหลบ่าจากสถานที่ก่อสร้าง
ลงมาท่วมขังในหมู่บ้านเดชา ทำให้เกิดความเสียหาย แก่สุขภาพอนามัย
และทรัพย์สินของโจทก์ทั้งสองฝ่าย ได้ความดังนี้ เห็นว่า กรณีตามคำฟ้องของโจทก์
ทั้งสองฝ่ายเป็นเรื่องแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดหรือแพร่กระจายของมลพิษ



ซึ่งหากเป็นเหตุให้โจทก์ทั้งสิบหกได้รับอันตรายแก่ร่างกาย สุขภาพอนามัย และ
เป็นเหตุให้ทรัพย์สินของโจทก์ทั้งสิบหกเสียหายด้วยประการใด ๆ โจทก์
ทั้งสิบหกก็ชอบที่จะฟ้องร้องเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นให้
รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ตามพระราชบัญญัติ
ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๙๖ ได้
หรืออาจเรียกค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐในกรณีที่ได้รับ ความเสียหาย
อันมีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการที่ริเริ่ม สนับสนุนหรือดำเนินการ
โดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๖ (๒) หรือหากเป็น
กรณีจำเลยทั้งสองสิ่งใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อโจทก์ทั้งสิบหกโดย
ผิดกฎหมายให้โจทก์ทั้งสิบหกเสียหายแก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพ
ก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี อันเป็นการละเมิดต่อโจทก์
ทั้งสิบหก โจทก์ทั้งสิบหกก็ชอบที่จะฟ้องร้องผู้ทำละเมิดหรือนายจ้างของ
ผู้ทำละเมิด เรียกค่าสินไหมทดแทนได้ หรือหากผู้ทำละเมิดทำละเมิด
ต่อเนื่องกันไม่ยอมหยุด โจทก์ทั้งสิบหกก็ชอบที่จะฟ้องร้องขอให้ศาลสั่งให้
ผู้ทำละเมิดหยุดทำละเมิดเสียก็ได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์



- ๑๑ -

มาตรา ๕๓๐ การที่โจทก์ทั้งสิบหกมาฟ้องจำเลยทั้งสี่เป็นคดีนี้ขอให้ระงับ
โครงการพัฒนาท่าอากาศยานขอนแก่น และขอให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรี
ที่อนุมัติการก่อสร้างโครงการพัฒนาท่าอากาศยานขอนแก่น โดยที่ฟ้องโจทก์
ทั้งสิบหกมิได้บรรยายว่าหากจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ จัดทำรายงานการวิเคราะห์
ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้วจะมีผลถึงขนาดที่คณะรัฐมนตรีจะไม่อนุมัติการ
ก่อสร้างโครงการพัฒนาท่าอากาศยานขอนแก่น จึงยังไม่อาจถือได้ว่ามติ
คณะรัฐมนตรีไม่ชอบ ยิ่งกว่านั้น ตามฟ้องได้ความแต่เพียงว่า โจทก์ทั้งสิบหก
ได้รับความเสียหายจากการก่อสร้างอันเนื่องมาจากความบกพร่องของ
ผู้ก่อสร้างที่ไม่ป้องกันมลพิษ ซึ่งความเสียหายดังกล่าวก็มีใช้ผลโดยตรงจาก
มติคณะรัฐมนตรี โจทก์ทั้งสิบหกย่อมไม่อาจฟ้องขอให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรี
ที่อนุมัติการก่อสร้างโครงการพัฒนาท่าอากาศยานขอนแก่นได้ โจทก์ทั้งสิบหกจึง
ไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยทั้งสี่เป็นคดีนี้ได้ เมื่อค่าฟ้องและค่าขอท้ายฟ้องของโจทก์
ทั้งสิบหกไม่อาจจะพิพากษาให้ได้ ศาลชั้นต้นก็ชอบที่จะยกฟ้องโจทก์ทั้งสิบหกเสียได้
ในชั้นตรวจค่าฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๓๑ (๒)
ดังนั้น การที่ศาลชั้นต้นสั่งไม่รับฟ้องและคืนค่าขึ้นศาลให้โจทก์ทั้งสิบหกทั้งหมดจึงเป็น



- ๑๒ -

คำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สมควรแก้ไขเสียให้ถูกต้อง

พิพากษายกคำสั่งศาลชั้นต้นและคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ โดย
ให้ยกฟ้องโจทก์ทั้งสิบหก ค่าฤชาธรรมเนียมทั้งสามศาลให้เป็นพับ. /

นายวิชัย วิสิทธิ์วงศ์

นายทนก พรรณรักษา

นายสุเทพ เจตนาการณ์กุล

อ่านเมื่อ 28 พ.ย. 43
แจ้งมาตามหนังสือศาลแพ่ง
ที่ _____ ลงวันที่ _____
ตรวจแล้วผลที่แจ้งมาด้วย ตรงกัน ไม่ตรงกัน

ตรวจแล้ว
รับรองว่าตรงกับต้นฉบับ
ศิริศักดิ์.