

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๔๘

วันที่ ๑๘ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายไพบูลย์ กองเกิด กับพวกรวม ๒๑๑ คน) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๖ วรรคสอง และมาตรา ๕๕ หรือไม่

สำนักงานศาลปกครองมีหนังสือลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ส่งความเห็นของศาลปกครองสูงสุดและคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายไพบูลย์ กองเกิด กับพวกรวม ๒๑๑ คน) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๖ วรรคสอง และมาตรา ๕๕ หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

นายไพบูลย์ กองเกิด กับพวกรวม ๒๑๑ คน ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบลคำม่วง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เทศบาลตำบลน้ำพอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเทศบาลตำบลเขาสวนกวาง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองขอนแก่น โดยฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้ร่วมกันกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ในวงเงิน ๒๕,๐๕๘,๖๐๐ บาท เพื่อดำเนินโครงการ



- ๒ -

ก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยในเขตเทศบาลตำบลน้ำพองแล้ว แต่ราษฎรในพื้นที่ที่จะก่อสร้างได้คัดค้านอย่างต่อเนื่อง เป็นเหตุให้โครงการดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงขอกันงบประมาณเหลืออมปีไว้เพื่อหาพื้นที่แห่งใหม่ในการก่อสร้าง ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงหาหรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอใช้พื้นที่ในการปรับปรุงระบบกำจัดขยะมูลฝอยบริเวณที่ทิ้งขยะของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีมติเมื่อคราวประชุมสมัยวิสามัญที่ ๒/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ ให้ความเห็นชอบดำเนินงานปรับปรุงระบบกำจัดขยะมูลฝอย ในพื้นที่ ๒๒ ไร่ โดยเป็นพื้นที่กำจัดขยะเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จำนวน ๑๐ ไร่ และพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำนวน ๑๒ ไร่ ๑ งาน ๑๐ ตารางวา ซึ่งการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวมิได้ทำประชาพิจารณ์กับราษฎรในพื้นที่โครงการก่อสร้าง การดำเนินการทั้งหมดของผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสามเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน เพราะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีรายละเอียดเพียงพอที่จะให้ความมั่นใจเกี่ยวกับปัญหาภาวะที่มีผลกระทบต่อแหล่งน้ำธรรมชาติ ความเป็นอยู่ของราษฎรในหมู่บ้านใกล้เคียงกับสถานที่ก่อสร้าง

ต่อมาประมาณเดือนตุลาคม ๒๕๔๓ คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ร่วมกับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เข้ามาชี้แจงรายละเอียดการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยซึ่งจะใช้พื้นที่ในเขตบ้านโนนทอง รวมทั้งสอบถามความคิดเห็นจากชาวบ้าน ซึ่งชาวบ้านโนนทอง-โนนราศรี ส่วนมากร้อยละ ๘๐ ไม่เห็นด้วย และในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้มีนักศึกษาจากมหาวิทยาลัยขอนแก่น เข้าร่วมชี้แจงรายละเอียดอีกครั้งหนึ่ง แต่ชาวบ้านส่วนมากยังไม่เห็นด้วย หลังจากนั้นชาวบ้านจึงได้รวมตัวกันคัดค้านและเดินทางไปพบผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นเพื่อยื่นหนังสือคัดค้านโครงการ เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๕ โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นเป็นผู้รับหนังสือและประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่หาข้อยุติไม่ได้ จึงมีมติให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปตรวจสอบสถานที่ก่อสร้างเมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๕ ปรากฏว่ามีแต่เพียงตัวแทนสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค ๖ จึงไม่สามารถหาข้อยุติได้ ชาวบ้านจึงรวมตัวกันทำหนังสือร้องเรียนต่อหน่วยงานต่าง ๆ อีกหลายแห่งก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอนแก่น โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาและคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยกเลิกมติที่ประชุมในการก่อสร้างที่ทิ้งขยะโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากราษฎร และสั่งให้ยกเลิกการก่อสร้างโครงการ



ปรับปรุงระบบกำจัดขยะมูลฝอยในบริเวณพื้นที่กำจัดขยะมูลฝอยเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า โครงการก่อสร้างบ่อฝังกลบขยะมูลฝอยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับความประมาทสนับสนุนจากสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ภายใต้มาตรการเพิ่มค่าใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ปีงบประมาณ ๒๕๔๒ ซึ่งเดิมจะสร้างในเขตพื้นที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในพื้นที่แห่งใหม่ที่บ้านคำมิดใต้และพื้นที่ทิ้งขยะเดิมที่บ้านหนองหารจาง แต่ถูกราษฎรในพื้นที่คัดค้าน จึงขอความร่วมมือขอใช้สถานที่ทิ้งขยะของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จำนวน ๑๐ ไร่ ซึ่งตั้งอยู่ที่ตำบลเขาสวนกวาง หมู่ที่ ๑ (๕) อำเภอป่าพอง จังหวัดขอนแก่น ปัจจุบันบริเวณนี้ได้เปลี่ยนแปลงเขตการปกครองเป็นหมู่ที่ ๕ ตำบลคำม่วง อำเภอเขาสวนกวาง จังหวัดขอนแก่น อยู่ในเขตรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งการขอใช้สถานที่ทิ้งขยะของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นที่ก่อสร้างบ่อฝังกลบขยะมูลฝอยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เนื่องจากเป็นสถานที่เหมาะสมในการก่อสร้าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามสามารถใช้เป็นที่กำจัดขยะร่วมกันและถูกหลักสุขภาพและอนามัยสิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขอที่ดินอีกหนึ่งแปลงจำนวนเนื้อที่ ๑๒ ไร่ ๑ งาน ๑๐ ตารางวา จากสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัดขอนแก่น อันเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกลุ่มที่ ๓๕๘๓ โครงการป่าเขาสวนกวาง (อี) ตำบลคำม่วง อำเภอเขาสวนกวาง จังหวัดขอนแก่น ทำให้มีพื้นที่โครงการระบบกำจัดขยะร่วมจำนวน ๒๒ ไร่ สามารถรองรับการกำจัดขยะมูลฝอยของประชากรในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามแห่งร่วมกันในอนาคต โครงการก่อสร้างนี้ถือว่าเป็นความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยร่วมกันจึงได้มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน อันสอดคล้องกับนโยบายและแผนส่งเสริมให้มีการใช้พื้นที่และมีการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกันในระดับท้องถิ่น ทั้งยังประหยัดงบประมาณของรัฐและได้ใช้ประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสูงสุดเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นส่วนรวม และก่อนเริ่มโครงการผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ขอความร่วมมือจากคณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ให้ทำการศึกษาและประเมินผลกระทบและหามาตรการป้องกันและลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ รวมทั้งสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการปรับปรุงพื้นที่กำจัดขยะมูลฝอยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งผลการสำรวจพบว่าประชาชนร้อยละ ๗๓ เห็นด้วย และร้อยละ ๒๗ ไม่เห็นด้วย



ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการปกครองดูแล
บริหารการจัดการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
ก็ชอบที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญในมาตรา ๕๕ ที่ได้กำหนดไว้ว่า ก่อนการอนุญาตหรือ
การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพ
ชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตน
ในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ แต่ผู้ถูกฟ้องคดี
ทั้งสามก็มีได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้ดำเนินการจัดทำ
ประชาพิจารณ์อย่างถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย แล้วหรือไม่ แม้ยังมีได้มีกฎหมายบัญญัติขึ้นมาใช้
แต่ก็มีกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่งในเรื่องดังกล่าวได้กำหนดมาใช้แล้วในปัจจุบันตามระเบียบสำนัก
นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ การไม่
ดำเนินการประชาพิจารณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่รัฐธรรมนูญ
รับรองไว้ และตามมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมด้วยรัฐ
และชุมชนในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องใน
สิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนตามที่
กฎหมายบัญญัติ การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพ
สิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้
ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่
จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย
บัญญัติ สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น
หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายย่อมได้รับความคุ้มครอง
ดังนั้น หากพิจารณาข้อเท็จจริงประกอบข้อกฎหมายดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการก่อสร้างบ่อกำจัด
ขยะมูลฝอยที่ดำเนินการอยู่ของผู้ถูกฟ้องคดี ต้องเป็นสถานที่ที่สามารถรองรับปริมาณขยะได้ไม่ต่ำกว่า
วันละ ๘ ตัน เฉพาะขยะที่นำมาจากผู้ถูกฟ้องคดี การดำเนินโครงการดังกล่าวจึงมีผลกระทบต่อ
คุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างแน่นอน ทั้งเรื่องอากาศเสีย คุณภาพน้ำใต้ดิน การเป็นแหล่งแพร่ระบาดของ
เชื้อโรคและพาหะของโรค ปริมาณรถขนขยะก็จะส่งเสียงรบกวนบุคคลในชุมชน และส่งผลกระทบต่อ



ด้านสังคมของคนในชุมชนมีความแตกแยกในเรื่องการก่อสร้างบ่อกำจัดขยะอีกด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญในเรื่องการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมก่อนการดำเนินโครงการ รวมทั้งให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินโครงการดังกล่าว

ศาลปกครองขอนแก่นพิจารณาแล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามมีอำนาจหน้าที่ดำเนินโครงการหรือไม่ การดำเนินโครงการดังกล่าวจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะด้วยวิธีประชาพิจารณ์ก่อนหรือไม่ โดยศาลเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นเทศบาลตำบล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามมีอำนาจหน้าที่ในการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย ตามมาตรา ๑๖ (๑๘) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบด้วยมาตรา ๖๗ (๒) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และมาตรา ๕๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ การดำเนินโครงการระบบกำจัดขยะมูลฝอยร่วมของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม จึงเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ นอกจากนี้ในขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการดำเนินการตามโครงการดังกล่าว ข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่า ก่อนที่จะเริ่มโครงการผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นและได้รับอนุมัติให้ดำเนินการนอกเขตจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว จึงเห็นว่าการดำเนินการตามโครงการได้ดำเนินการตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดโดยชอบแล้ว

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยกบทบัญญัติมาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ขึ้นต่อสู้ว่า การดำเนินโครงการระบบกำจัดขยะมูลฝอยร่วมของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามมิได้จัดให้มีการทำประชาพิจารณ์รับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้เกี่ยวข้องและการดำเนินการตามโครงการดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งเรื่องอากาศเสีย คุณภาพน้ำใต้ดิน และเป็นแหล่งแพร่ระบาดของเชื้อโรคและพาหะของโรค ต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบ



ต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมก่อนการดำเนินโครงการ รวมทั้งให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนการดำเนินโครงการดังกล่าวตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัตินั้น

ศาลปกครองขอนแก่นพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๕๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งในปัจจุบันมีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอยู่เพียงฉบับเดียว คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภท และขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙” ซึ่งตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จำนวน ๓ ฉบับ กำหนดประเภทของโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้ และโครงการระบบกำจัดขยะมูลฝอยที่พิพาทในคดีนี้ ไม่ว่าจะเป็นส่วนประเภทโครงการหรือกิจการที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสถานที่ตั้งของโครงการมิได้ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกำหนดให้เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น ๑ ปี ที่กำหนดให้โครงการทุกประเภทและทุกขนาดต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การดำเนินโครงการระบบกำจัดขยะมูลฝอยร่วมของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่อยู่ในบังคับให้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การที่



ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ก็ไม่มีผลทำให้การดำเนินโครงการระบบกำจัดขยะมูลฝอยร่วมของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนกรณีมาตรา ๕๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียส่วนสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับคนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ เห็นว่า ในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามมาตรา ๕๕ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังการแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญที่มีข้อโต้แย้งหลายฝ่ายสำหรับเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชน ระเบียบดังกล่าวมิได้บังคับให้ การดำเนินโครงการของรัฐจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ แต่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐมนตรีสำหรับการดำเนินโครงการของราชการส่วนกลาง หรือดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับการดำเนินโครงการของราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามข้อ ๗ ข้อ ๘ และข้อ ๙ ของระเบียบดังกล่าว โครงการระบบกำจัดขยะมูลฝอยร่วมของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามในคดีนี้เป็นโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะพิจารณาความเหมาะสมว่าควรจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์หรือไม่ เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นได้ใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเหลือแต่เพียงกรณีการพิจารณาความเหมาะสมว่าสมควรจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์หรือไม่ ซึ่งดุลพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะพิจารณาตามความเหมาะสม ศาลไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปใช้ดุลพินิจพิจารณาทบทวนในเรื่องความเหมาะสมแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการบริหารราชการแผ่นดินได้ มิฉะนั้นจะกลายเป็นการบริหารราชการแผ่นดินโดยศาลซึ่งเป็นองค์กรทางฝ่ายตุลาการ อันขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจตามมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น การดำเนินโครงการระบบกำจัดขยะมูลฝอยในคดีนี้ แม้ว่าจะ



จัดทำประชาพิจารณ์หรือไม่ก็ตาม ก็มีได้ทำให้การดำเนินโครงการระบบกำจัดขยะมูลฝอยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะการตัดสินใจว่าควรจัดทำประชาพิจารณ์หรือไม่ เป็นการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสม และไม่ปรากฏว่าผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นได้ใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด ประกอบกับหากการดำเนินงานโครงการดังกล่าวก่อให้เกิดความเดือดร้อนและเสียหาย ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายย่อมมีสิทธิฟ้องขอให้ระงับการกระทำหรือเรียกชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ศาลปกครองขอนแก่นจึงพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดว่า การก่อสร้างศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้จัดทำขึ้นนั้นเป็นโครงการและกิจการที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยแท้ซึ่งต้องด้วยมาตรา ๕๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแล้ว และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้นเป็นบทบังคับเสร็จเด็ดขาดว่าจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้กระทำตามเงื่อนไขต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ได้กำหนดไว้ แม้ในปัจจุบันจะยังไม่มีความหมายประกอบรัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าวออกมาใช้บังคับ แต่หลักของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเอาไว้โดยชัดแจ้งแล้วว่า ถ้าเป็นโครงการหรือกิจการที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงจำเป็นต้องทำตามเงื่อนไขที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ การที่ศาลปกครองขอนแก่นได้หยิบยกเอาพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง และประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง การกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จำนวน ๓ ฉบับ และมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับที่ตั้งของโครงการที่มีอยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น ๑ ปี ที่กำหนดให้โครงการทุกประเภทและทุกขนาดต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งกฎหมาย กฎ หรือมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้ออกมาใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้ ซึ่งหากศาลปกครองขอนแก่นได้นำเอาบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมาใช้บังคับแก่คดีนี้ก็เท่ากับว่าโครงการระบบกำจัดขยะที่พิพาทซึ่งมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงกับทั้งเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนจำนวนมากไม่จำเป็นต้องรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อ



- ๘ -

สิ่งแวดล้อม และไม่จำเป็นต้องให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นก่อนมีการดำเนินการ อันเป็นเงื่อนไขที่เป็นสาระสำคัญตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ถูกยกเว้นโดยกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ดังกล่าว ตามที่ศาลปกครองขอนแก่นได้หยิบยกมาใช้บังคับแก่คดีนี้ซึ่งก็เท่ากับว่า ผลจากคำพิพากษาทำให้สาระสำคัญแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการวางหลักปกครองในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วเอามาใช้ไม่ได้

นอกจากนี้การที่ศาลปกครองขอนแก่นได้นำเอาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๘ มาบังคับแก่คดี โดยเห็นว่า ระเบียบดังกล่าวมิได้เป็นข้อบังคับเสร็จเด็ดขาดที่จะบังคับให้การดำเนินโครงการของรัฐจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์แต่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐมนตรี สำหรับการดำเนินโครงการของราชการส่วนกลาง หรือดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับการดำเนินโครงการของราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น การพิจารณาความเหมาะสมว่าสมควรจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์หรือไม่ เป็นดุลพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะพิจารณาตามความเหมาะสม ศาลไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปใช้ดุลพินิจพิจารณาความเหมาะสมแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการบริหารราชการแผ่นดินได้ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยต่อข้อวินิจฉัยของศาลปกครองขอนแก่น เพราะตามมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญ เป็นหลักที่ให้สิทธิต่อบุคคลที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาต หรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับคนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของคนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติ หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดไว้อย่างชัดเจนแล้วว่า ก่อนมีการอนุญาต หรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่เข้าเงื่อนไขรัฐธรรมนูญในมาตรานี้กำหนดไว้ บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ นั้นย่อมหมายความว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องมีการทำประชาพิจารณ์



หากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่เข้าเงื่อนไขรัฐธรรมนูญกำหนดซึ่งเป็นหลักบังคับเสร็จเด็ดขาด
มีอาจจะให้ใช้ดุลพินิจพิจารณาความเหมาะสมในการทำประชาพิจารณ์แต่ประการใด

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ที่ศาลปกครองขอนแก่นได้หยิบยกมา
ใช้บังคับแก่คดีนี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง และมาตรา ๕๘ อย่างชัดเจน
และกรณีดังกล่าวยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติทั้งสองนี้
ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดรอการพิจารณาพิพากษาไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดี
ซึ่งโต้แย้งว่า มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไปให้ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ในการพิจารณาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุด
จะต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับ แต่เนื่องจากผู้อุทธรณ์โต้แย้งว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อ
บทบัญญัติมาตรา ๕๖ วรรคสอง และมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
๒๕๔๐ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติดังกล่าวมาก่อน จึงให้
ส่งข้อโต้แย้งของผู้อุทธรณ์ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และให้รอการพิจารณาพิพากษาหรือมี
คำสั่งคดีนี้ไว้ชั่วคราว

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนด
ศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง เมื่อวันที่ ๖
ธันวาคม ๒๕๔๘ และมีคำสั่งแจ้งให้สำนักงานศาลปกครองทราบ

คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๔๐ ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)
พุทธศักราช ๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ โดยมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บรรดา
การใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อ
รัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และวรรคสี่ บัญญัติให้บรรดา
อรรถคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญก่อนวันที่ ๑๕ กันยายน



พุทธศักราช ๒๕๔๕ ให้โอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ต่อมา ได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขึ้นไว้ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ โดยมาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง วรรคสามและวรรคสี่ บัญญัติให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และให้บทบัญญัติ มาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ โดยบรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการ ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป และเมื่อมีการแต่งตั้งตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว บรรดาคดีหรือการที่ค้างดำเนินการนั้นให้โอนไปอยู่ในอำนาจ หน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้องแล้วเห็นว่า ให้รับคำร้องในประเด็นที่ ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) ข้อ ๒๕ และข้อ ๒๗ และไม่รับในประเด็นที่ได้แย้งว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า ด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๕ เนื่องจากไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยคำร้องนี้ ได้มีการ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว โดยบทบัญญัติมาตรา ๕๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายไปขัดหรือแย้งนั้น มีหลักการอย่างเดียวกันกับบทบัญญัติมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงวินิจฉัยคำร้องนี้ตามบทบัญญัติมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐



ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยจึงมีว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อม ที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม และวรรคสองได้บัญญัติให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว และวรรคสามบัญญัติให้สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่ได้ตราขึ้นใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกำหนดมาตรการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมเพื่อมิให้มีผลกระทบต่อ การดำรงชีพและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน โดยมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา ๔๗ มาตรา



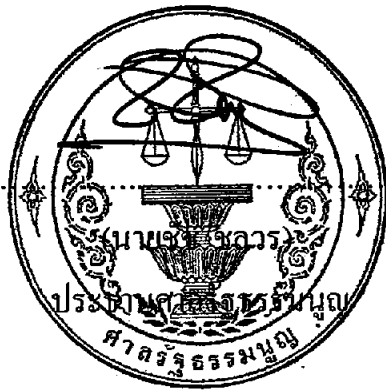
๔๘ และมาตรา ๔๙ ทั้งนี้ มาตรา ๔๖ วรรคสอง ยังได้บัญญัติถึงวิธีการออกประกาศของรัฐมนตรีไว้ด้วยว่า ในการประกาศตามวรรคหนึ่งให้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ แนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องเสนอพร้อมกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละประเภทและแต่ละขนาดด้วย บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหาร คือ รัฐมนตรีที่รับผิดชอบ กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยมีเงื่อนไขเกี่ยวกับการออกประกาศ คือ ต้องให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเห็นชอบก่อน จึงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีผลใช้บังคับ

บทบัญญัติมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นมาตรการทางกฎหมายประการหนึ่งที่ใช้บังคับกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีการดำเนินโครงการหรือกิจการที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม หากรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ประกาศให้โครงการหรือกิจการใดต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ดำเนินโครงการหรือกิจการนั้นต้องดำเนินการให้เป็นไปตามประกาศเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองประโยชน์ของรัฐและชุมชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง แล้ว ดังนั้นพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้รับรองไว้มีสภาพบังคับได้ทันทีที่รัฐธรรมนูญประกาศให้มีผลใช้บังคับ โดยไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อน การบังคับใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องและเป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ด้วย ดังนั้น ในกรณีที่มีการดำเนินโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ก็ดี หรือเป็นโครงการหรือกิจการที่ไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ



สิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ดี หากปรากฏว่าการดำเนินโครงการหรือกิจการอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพต่อบุคคลหรือชุมชน บุคคลหรือชุมชนย่อมมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ วรรคสาม เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ดำเนินโครงการหรือกิจการนั้น จัดให้มีการศึกษาและประเมินคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือการให้องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นก่อนดำเนินโครงการหรือกิจการได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมา ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง





- ๑๕ -

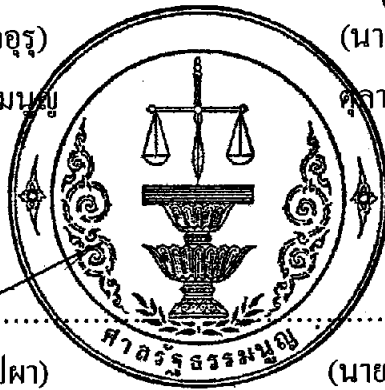
(คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๒)

(นายเจริญ ภัทศิธนากุล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจรูญ อินทจาร)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายเฉลิมพล เอกอุรุ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนุรักษ์ มาประณีต)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายบุญส่ง กุลบุปผา)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุพจน์ ไข่มุกด์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ