



# ข่าวศาลปกครอง

## Administrative Court News

ครั้งที่ ๑๕/๒๕๕๘

### สรุปคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ในคดีโรงไฟฟ้าแม่เมาะ จังหวัดลำปาง

วันนี้ (๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘) ศาลปกครองเชียงใหม่ออกนั่งบัลลังก์ อ่านคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขดำที่ อ. ๑๖-๓๑/๒๕๕๓ หมายเลขแดงที่ อ. ๗๔๙-๗๖๔/๒๕๕๗ ซึ่งเป็นคดีพิพาท ระหว่างนางมะลิวรรณ นาควิโรจน์ กับพวกรวม ๓๑๘ คน (ผู้ฟ้องคดี) กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ ๑ กับพวกรวม ๑๑ คน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ในคดีเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยผู้ฟ้องคดีทั้ง ๑๖ ส่วนรวม ๓๑๘ คน ฟ้องมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย) ซึ่งเป็นผู้ถือประทานบัตรการทำเหมืองแร่ถ่านหิน ในพื้นที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ละเลยมิได้ปฏิบัติตามวิธีการทำเหมืองแร่ และเงื่อนไขท้ายประทานบัตร รวมทั้งเปลี่ยนแปลงวิธีการทำเหมืองแร่ แผนผังโครงการ และเงื่อนไขท้ายประทานบัตรหลายประการโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่) ก่อให้เกิดมลพิษและทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับอันตรายต่อชีวิต สุขภาพอนามัย และทรัพย์สินเสียหาย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (อุตสาหกรรมจังหวัดลำปาง) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการทำเหมืองแร่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ กลับเพิกเฉยไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ (กรมควบคุมมลพิษ) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ (อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ) ไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการควบคุมมลพิษรวมทั้งเรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๑ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ยุติหรือระงับการก่อสร้างอาคาร ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๑๖ ส่วนมีคำขอให้ (๑) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง ๑๑ ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย (๒) ให้เพิกถอนประทานบัตรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ (๓) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๑ แก้ไขฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนสู่ธรรมชาติดั้งเดิม รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ หยุดการกระทำที่ก่อให้เกิดมลพิษ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ เรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ และ (๔) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมด้วยดอกเบี้ย

โดยคดีนี้ ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมบางมาตรการและมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนี้

(๑) ให้อพยพหมู่บ้านออกนอกระศมีผลกระทบ ๕ (๒) ให้ฟื้นฟูชุมชนเมืองให้ใกล้เคียงกับสภาพเดิมตามธรรมชาติ โดยการถมดินกลับในบ่อเหมืองให้มากที่สุด และให้ปลูกป่าทดแทน เฉพาะในส่วนที่นำพื้นที่ที่ต้องฟื้นฟูชุมชนเมืองไปทำเป็นสวนพฤกษชาติและสนามกอล์ฟ (๓) ให้ยื่นแก้ไขข้อ ๒.๖ ของมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่กำหนดโดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากการปลูกและนำพืชที่ปลูกใน wetland ไปกำจัด เป็นการใช้ระบบ Anaerobic Bacteria (๔) วางแผนจุดปล่อยดินโดยให้ตำแหน่งที่ปล่อยดินไม่อยู่ในตำแหน่งต้นลมที่พัดผ่านไปยังชุมชนที่อยู่โดยรอบ และกำหนดพื้นที่ Buffer Zone ระยะจุดปล่อยดินกับชุมชน ให้เป็นระยะทางไม่น้อยกว่า ๕๐ เมตร และควรจัดทำเป็น Bunker ให้จุดปล่อยดินอยู่ต่ำกว่าความสูงของ Bunker (๕) ให้จัดทำรายงานการตรวจประเมินสิ่งแวดล้อม (Environmental Audit) ทุก ๒ ปี โดยจะต้องมีรายงานการตรวจสอบในทุกผลกระทบที่เกิดขึ้น และเสนอให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทราบ หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ มีมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่สามารถป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ดีกว่าให้ดำเนินการยื่นขอแก้ไขมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมฯ ดังกล่าวต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณา หรือเพื่อทราบ ก่อนที่จะดำเนินการตามที่ขอแก้ไข และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตรวจสอบ กำกับดูแลการประกอบกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ปฏิบัติตามเงื่อนไขในประทานบัตรและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการเหมืองลิกไนต์แม่เมาะ คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

**ผู้ฟ้องคดีบางราย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย) อุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด**

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า แม้ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ได้ขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สน.) เห็นชอบให้มีการกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่พิพาทกันบางมาตรการแล้วก็ตาม แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ การขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาตรการดังกล่าวจึงยังไม่มีผลใช้บังคับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ยังมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับเดิมต่อไป โดยพิจารณาแต่ละมาตรการเป็นกรณีๆ ไป ดังนี้

(๑) กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ไม่ขนดินไปเก็บกองนอกเขตประทานบัตร ตามข้อ ๓ ของแผนผังโครงการทำเหมืองแร่ถ่านหิน เห็นว่า ข้อ ๓.๑.๓ ของแผนผังโครงการทำเหมืองแร่ถ่านหินโดยวิธีเหมืองหอบไม่ได้กำหนดให้ต้องขนดินไปกองเก็บนอกเขตประทานบัตรตลอดไปในทุกกรณี แต่สามารถนำ

หน้าดินบางส่วนมาถมกลับในชุมชนเมืองเก่าได้ หากได้ความว่าการทำเหมืองดำเนินไปได้ระยะหนึ่งจนบริเวณชุมชนเมืองมีความกว้างมากพอ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ จัดสร้างแนวคันดินมีเจตนาเพื่อเสริมมาตรการป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านฝุ่นและเสียงที่เกิดจากการทำเหมือง และมีแผนการดำเนินการที่ชัดเจน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ได้ทำการขุดดินไปกองเป็นคันดินบริเวณขอบบ่อเหมืองด้านทิศใต้ จึงไม่เป็นการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามแผนผังโครงการทำเหมืองถ่านหิน ข้อ ๓ และ ไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(๒) กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ มิได้รักษาความชื้นไว้ระหว่างร้อยละ ๑.๕ ในขณะที่ทำการโม่ดินและถ่านหินขนาดใหญ่ ตามข้อ ๑.๗ ของมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอไว้ในรายงานฯ เห็นว่า ความชื้นในดินยังมีมากย่อมป้องกันผลกระทบจากฝุ่นได้ดีขึ้น การกำหนดให้รักษาความชื้นในการโม่ดินและถ่านหินขนาดใหญ่ ไว้ระหว่างร้อยละ ๑.๕ จึงเป็นเพียงมาตรฐานขั้นต่ำ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ รักษาระดับค่าเฉลี่ยความชื้นของถ่านหินลิกไนต์สูงถึงร้อยละ ๑๕ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ รักษาความชื้นของดินและถ่านหินได้ดีกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรการ และไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(๓) กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ รื้อม่านน้ำที่สร้างขึ้นในบริเวณที่กำหนดให้เป็นที่ทิ้งดินกับบ้านหัวฝาย ออก และได้ทำการปลูกต้นสนประดิพัทธ์เป็นแนวกำบังแทน นั้น เมื่อการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้อนี้ ยังมีได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กรณีจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๑.๘ ของมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอไว้ในรายงานฯ ซึ่งกำหนดให้ทำการติดตั้งม่านน้ำเพื่อเป็นการลดฝุ่นละอองในบรรยากาศ มีความยาว ๘๐๐ เมตร ระหว่างที่ทิ้งดินด้านทิศตะวันออกกับบ้านหัวฝาย และระหว่างที่ทิ้งดินด้านทิศตะวันตกกับหมู่บ้านทางทิศใต้ และ ถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(๔) กรณีไม่ดำเนินการพิจารณาอพยพราษฎรบ้านห้วยคิง ออกนอกรัศมีผลกระทบ ๕ กิโลเมตร นั้น แม้มีการอพยพราษฎรบางส่วนแล้ว แต่ก็ไม่ใช่ทั้งหมด หากราษฎรที่อาศัยอยู่ในรัศมีผลกระทบ ๕ กิโลเมตร มีความประสงค์จะอพยพและมีการพิสูจน์ได้ว่าผลกระทบที่ราษฎรดังกล่าวได้รับอาจนำไปสู่อันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ มีหน้าที่ต้องจัดตั้งคณะทำงานระดับท้องถิ่นและผู้เชี่ยวชาญร่วมกันพิจารณาในการอพยพดังกล่าวตามข้อ ๑.๑๔ ของมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอไว้ในรายงานฯ และข้อ ๒.๘ ของมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่กำหนดโดย สผ. การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ยังปฏิบัติไม่ครบถ้วนตามมาตรการดังกล่าว จึงถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(๕) กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ พื้นที่ชุ่มน้ำเมืองโดยทำเป็นสวนพฤกษชาติและสนามกอล์ฟ เห็นว่า ข้อ ๑.๑๗ ของมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอไว้ในรายงานฯ กำหนดไว้ชัดเจนให้ทำการฟื้นฟูชุ่มน้ำเมืองให้มีสภาพใกล้เคียงกับสภาพเดิมตามธรรมชาติ โดยวิธีการถมดินกลับในบ่อเหมือง และให้ปลูกป่าทดแทนเท่านั้น มิได้มีข้อความใดๆ ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ นำพื้นที่ชุ่มน้ำเมืองไปจัดทำเป็นสนามกอล์ฟหรือสวนพฤกษชาติ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ทำการฟื้นฟูสภาพชุ่มน้ำเมืองด้วยวิธีการทำเป็นสวนพฤกษชาติและสนามกอล์ฟจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๗ อุทธรณ์ว่าสวนพฤกษศาสตร์และสนามกอล์ฟอยู่ในพื้นที่บริเวณพักผ่อนตามแผนผังการฟื้นฟูที่ระบุในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและอยู่นอกเขตสัมปทาน เป็นการยกข้อเท็จจริงที่ไม่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น และไม่ใช่วินิจฉัยเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยที่จะยกขึ้นกล่าวอ้างในคำอุทธรณ์ได้ตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

(๖) กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ มิได้นำพืชที่ปลูกใน wetland ไปกำจัดและปลูกเสริมทุก ๑๘ เดือน และไม่ได้ขุดลอกเพื่อเปลี่ยนทิศทางการไหลของน้ำใน wetland ตามข้อ ๒.๖ ของมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่กำหนดโดย สผ. นั้น เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ยังมีได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงมาตรการดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ จึงต้องปฏิบัติตามข้อ ๒.๖ ของมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่กำหนดโดย สผ. การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ไม่ปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(๗) กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ มิได้วางแผนจุดปล่อยดินตามฤดูกาล มิได้กำหนดพื้นที่ Buffer Zone และทำ Bunker เห็นว่า มาตรการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์สอดคล้องกันเพื่อป้องกันฝุ่น ข้อเท็จจริงรับฟังว่ายังคงมีปัญหาฝุ่นอยู่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ก็รับว่าในทางปฏิบัติไม่สามารถกำหนดจุดทิ้งดินตามฤดูกาลได้ จึงได้ขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาตรการดังกล่าวต่อ สผ. แต่เมื่อยังมีได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ จึงยังมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่กำหนดโดย สผ. ข้อ ๒.๗ ที่กำหนดว่า ในการดำเนินการของมาตรการป้องกันฝุ่นเกิดขึ้นจากการขุดเปิดชั้นดิน Overburden จะต้องดำเนินการต่อไปนี้ ข้อ ๒.๗.๑ กำหนดว่า ให้ทำการขนส่งเปลือกดิน โดยใช้ระบบสายพานที่มีการติดตั้งระบบสเปรย์น้ำ ข้อ ๒.๗.๒ กำหนดว่า วางแผนจุดปล่อยดิน โดยให้ตำแหน่งที่ปล่อยดินไม่อยู่ในตำแหน่งต้นลม ข้อ ๒.๗.๓ กำหนดว่า กำหนดพื้นที่ Buffer Zone ระยะจุดปล่อยดินกับชุมชน ให้เป็นระยะทางไม่น้อยกว่า ๕๐ เมตร และควรจัดทำเป็น Bunker ให้จุดปล่อยดินอยู่ต่ำกว่าความสูงของ Bunker และข้อ ๒.๗.๔ กำหนดว่า ในการปล่อยดินลงที่เก็บกองดินนั้นจะต้องกำหนดเป็นตารางที่แน่นอน โดยใช้ฤดูกาลเป็นเกณฑ์ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ไม่ได้ดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(๘) กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ มิได้ทำรายงานการตรวจประเมินสิ่งแวดล้อม (Environmental Audit) ทุก ๒ ปี เสนอให้ สผ. ทราบตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่กำหนดโดย สผ. ข้อ ๒.๙ ที่กำหนดว่า ให้จัดทำ Environmental Audit ทุก ๒ ปี โดยจะต้องมีการ Audit ในทุกผลกระทบที่เกิดขึ้น และเสนอให้ สผ. ทราบ นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่าขณะที่มีการฟ้องคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ยังไม่ได้จัดทำรายงานการตรวจประเมินสิ่งแวดล้อม จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว และถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ได้จัดทำและส่งรายงานการตรวจประเมินสิ่งแวดล้อมเสนอต่อ สผ. ก่อนที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาคดีนี้ และผู้ฟ้องคดีไม่ได้คัดค้านประเด็นดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ได้จัดทำรายงานการตรวจประเมินสิ่งแวดล้อม (Environmental Audit) เสนอต่อ สผ. แล้ว ศาลไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวอีกต่อไป แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ก็ยังมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการตรวจประเมินสิ่งแวดล้อมทุก ๒ ปี เสนอต่อ สผ. อย่างเคร่งครัดต่อไป หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ไม่ปฏิบัติตามย่อมถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และอาจเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ถูกฟ้องเป็นคดีใหม่ต่อศาลปกครองได้

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๑๖ สำนวน ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ในการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอไว้ในรายงานฯ และมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่กำหนดโดย สผ. ทำให้สิ่งแวดล้อม ตลอดจนชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย และทรัพย์สินเสียหาย และผู้ฟ้องคดีบางรายมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเสียหาย นั้น เป็นการฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ กระทำละเมิดเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีดังกล่าวได้รับความเสียหาย ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมีใช้กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ในฐานะเจ้าของโรงไฟฟ้าแม่เมาะซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายจากการที่โรงไฟฟ้าแม่เมาะก่อให้เกิดการแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีดังกล่าวได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเสียหาย ตามมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกรณีนี้ ผู้ฟ้องคดีรายที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริงดังกล่าวและมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน มีหน้าที่ต้องเสนอพยานหลักฐานต่อศาลเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่ตนกล่าวอ้างในเบื้องต้น ตามข้อ ๖๔ วรรคหนึ่ง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อผู้ฟ้องคดีดังกล่าวไม่สามารถเสนอพยานหลักฐานต่อศาลเพื่อพิสูจน์ว่าความเสียหายที่ได้รับเป็นผลมาจากการที่

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรในการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ประกอบกับจากการศึกษาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พบว่าสาเหตุของฝุ่นละอองส่วนใหญ่มาจากการเผาไหม้มวลชีวภาพ รองลงมาคือฝุ่นจากท่อไอเสียรถยนต์ จึงไม่อาจรับประกันได้ว่าปัญหาที่ฝุ่นละอองในพื้นที่อำเภอแม่เมะมีค่าสูงเกินกว่ามาตรฐานเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรในการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เป็นเงื่อนไขท้ายประกาศนียบัตรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ และไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้ง ๑๖ ส่วนอันจะมีผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีบางรายที่มีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการควบคุมการทำเหมืองและการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ หรือไม่ กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า การใช้อำนาจในการออกคำสั่งเพิกถอนประทานบัตรการทำเหมืองหรือไม่ เป็นอำนาจดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๑๓๗ และมาตรา ๑๓๘ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ โดยการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในเรื่องนี้จะต้องคำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็น รวมถึงข้อดีและข้อเสียที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชนหรือประโยชน์สาธารณะ หากมีการสั่งเพิกถอนประทานบัตรดังกล่าว ข้อเท็จจริงในคดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามวิธีการทำเหมืองและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในการออกประทานบัตร หรือได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำเหมืองและเงื่อนไขดังกล่าว โดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่การดำเนินการดังกล่าว ไม่ปรากฏว่าได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อส่วนรวมที่ร้ายแรงถึงขนาดที่จะสั่งเพิกถอนประทานบัตรแล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ได้ขอให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาตรการดังกล่าวบางข้อให้ผู้ถูกต้องตรงกับที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ได้เปลี่ยนแปลงวิธีการทำเหมืองและเงื่อนไขของมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมเดิมที่กำหนดไว้ และได้รับความเห็นชอบจาก สผ. แล้ว เพียงแต่การขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงยังไม่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ประกอบกับการใช้อำนาจเพิกถอนประทานบัตรย่อมส่งผลกระทบต่อการผลิตกระแสไฟฟ้า อันจะเกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะและประชาชนมากกว่าผลดีที่จะได้รับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเพิกถอนประทานบัตรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ออกคำสั่งเพิกถอนประทานบัตรจึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ สำหรับกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ได้ทราบถึงการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในการออกประทานบัตรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาดำเนินคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ตามมาตรา ๑๓๘ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ และควบคุมดูแลมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ละเลยต่อหน้าที่ในการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไข

ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อไป การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้ดำเนินคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

**ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาแก้คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนี้ ๑)** ให้ทำการติดตั้งม่านน้ำเพื่อเป็นการลดฝุ่นละอองในบรรยากาศ มีความยาว ๘๐๐ เมตร ระหว่างที่ที่ดินด้านทิศตะวันออกกับบ้านหัวฝาย และระหว่างที่ที่ดินด้านทิศตะวันตกกับหมู่บ้านทางทิศใต้ ๒) ให้จัดตั้งคณะกรรมการระดับท้องถิ่นและผู้เชี่ยวชาญร่วมกันพิจารณาในการอพยพราษฎรที่ได้รับผลกระทบที่อาจนำไปสู่อันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินและมีความประสงค์จะอพยพในการอพยพหมู่บ้านนอกนอร์คมีผลกระทบ ๕ กิโลเมตร ๓) ให้ฟื้นฟูชุมชนเมืองให้ใกล้เคียงกับสภาพเดิมตามธรรมชาติ โดยการถมดินกลับในบ่อเหมืองให้มากที่สุดและให้ปลูกป่าทดแทน เฉพาะในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ นำพื้นที่ที่ต้องฟื้นฟูชุมชนเมืองไปทำเป็นสวนพฤกษชาติและสนามกอล์ฟ ๔) ให้นำพืชที่ปลูกใน wetland ไปกำจัด และปลูกเสริมทุกๆ ๑๘ เดือน และต้องทำการขุดลอกเพื่อเปลี่ยนทิศทางการไหลของน้ำใน wetland ๕) ให้ทำการขนส่งเปลือกดิน โดยใช้ระบบสายพานที่มีการติดตั้งระบบสเปรย์น้ำตามแนวสายพาน ให้วางแผนจุดปล่อยดิน โดยให้ตำแหน่งที่ปล่อยดินไม่อยู่ในตำแหน่งต้นลมที่พัดผ่านไปยังชุมชนที่อยู่โดยรอบ ให้กำหนดพื้นที่ Buffer Zone ระยะจุดปล่อยดินกับชุมชน ให้เป็นระยะทางไม่น้อยกว่า ๕๐ เมตร และควรจัดทำเป็น Bunker ให้จุดปล่อยดินอยู่ต่ำกว่าความสูงของ Bunker ในการปล่อยดินลงที่เก็บกองดินนั้นจะต้องกำหนดเป็นตารางที่แน่นอน โดยใช้ฤดูเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจตำแหน่งที่จะต้องห่างจากชุมชนมากที่สุด ส่วนกรณีมาตรการฯ รายงานการตรวจประเมินสิ่งแวดล้อม (Environmental Audit) นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ได้จัดทำรายงานการตรวจประเมินสิ่งแวดล้อม (Environmental Audit) เสนอต่อ สผ.แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ดำเนินการตามมาตรการข้อนี้ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตรวจสอบกำกับดูแลการประกอบกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการออกประทานบัตรและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการเหมืองลิกไนต์แม่เมาะของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ไม่ปฏิบัติตามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๓๘ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ โดยเคร่งครัด ทั้งนี้ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ดำเนินการตามคำพิพากษา ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา นอกจากนี้แก้ไขให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

สำนักงานศาลปกครอง  
๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘