

สรุปประเด็นคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

คดีฟ้องเพิกถอนรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม(EIA)

โครงการก่อสร้างก๊าซไทย-มาเลเซีย ของบริษัท ทรานส์ไทย-มาเลเซีย(ประเทศไทย) จำกัด
ในพื้นที่ อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา (คดีหมายเลขแดงที่ อ.963/2556)

คดีระหว่าง

นายกิตติภพ สุทธิสว่าง ที่ 1 กับพวกรวม 17 คน ผู้ฟ้องคดี

กรมเจ้าท่า	ผู้ถูกฟ้องคดีที่	1
คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงาน	ผู้ถูกฟ้องคดีที่	2
การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ด้านโครงสร้างพื้นฐานและอื่นๆ (คชก.)		
สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ผู้ถูกฟ้องคดีที่	3

สรุปประเด็นคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

1. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ให้ความเห็นชอบหรือถือว่าได้ให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม(EIA) แล้วหรือไม่

ตามมาตรา 49 แห่งพ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535¹ กำหนดให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต้องพิจารณาและให้ความเห็นชอบ EIA โดยหากเห็นว่า EIA มีข้อบกพร่องก็จะต้องสั่งให้

¹ มาตรา 49 การพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามมาตรา 48 ให้กระทำให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถ้าคณะกรรมการผู้ชำนาญการมิได้พิจารณาให้เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบแล้ว
ในกรณีที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบ หรือในกรณีที่ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายสั่งอนุญาตแก่บุคคลซึ่งขออนุญาตได้

ในกรณีที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการไม่ให้ความเห็นชอบ ให้เจ้าหน้าที่รอการสั่งอนุญาตแก่บุคคลผู้ขออนุญาตไว้ก่อนจนกว่าบุคคลดังกล่าวจะเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการสั่งให้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมหรือจัดทำใหม่ทั้งฉบับตามแนวทางหรือรายละเอียดที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการกำหนด

เมื่อบุคคลดังกล่าวได้เสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมหรือได้จัดทำใหม่ทั้งฉบับแล้ว ให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานดังกล่าว แต่ถ้าคณะกรรมการผู้ชำนาญการมิได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการเห็นชอบ และให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวสั่งอนุญาตแก่บุคคลผู้ขออนุญาตได้...

ผู้เสนอจัดทำใหม่หรือแก้ไข ซึ่งการจัดทำ EIA ต้องศึกษาสภาพแวดล้อม ผลกระทบ รวมทั้งมาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการ ใน 4 กรณี คือ (1) ทรัพยากรกายภาพ (2) ทรัพยากรชีวภาพ ซึ่งเป็นประเด็นด้านเทคนิควิชาการ (3) คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ และ (4) คุณค่าต่อคุณภาพชีวิต ซึ่งเป็นประเด็นด้านสังคม ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีหน้าที่ต้องพิจารณา EIA ในประเด็นด้านสังคมด้วย

- การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 16/2544 เห็นชอบ EIA โครงการท่อส่งก๊าซ ไทย-มาเลเซีย ในประเด็นเทคนิควิชาการ ยกเว้นประเด็นด้านสังคมให้นำเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อให้ได้รับการแก้ไขในระดับนโยบาย โดยมีได้มีมติสั่งให้บริษัทแก้ไขเพิ่มเติมหรือจัดทำ EIA ใหม่ทั้งฉบับ ถือได้ว่าเป็นการให้ความเห็นชอบต่อเนื้อหาใน EIA ไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดไว้ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ
- มาตรา 49 วรรคสี่ แห่งพ.ร.บ.ส่งเสริมฯ กำหนดให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการ(คชก.) พิจารณา EIA ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอ EIA แต่ถ้าคชก.มิได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคชก.เห็นชอบ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ได้ให้ความเห็นชอบต่อ EIA ในประเด็นด้านสังคม โดยมีได้สั่งให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม EIA อีกแต่อย่างใด จึงต้องถือว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ให้ความเห็นชอบ EIA ดังกล่าวแล้ว
- การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ว่ามีมติเห็นชอบใน EIA ให้แก่บริษัท จากนั้นบริษัทได้ส่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่บริษัท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ขออนุญาตยื่นเอกสารประกอบการขออนุญาตครบถ้วน และการวางท่อส่งก๊าซอยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถออกใบอนุญาตให้ได้ จึงออกใบอนุญาตให้แก่บริษัท การออกใบอนุญาตดังกล่าวจึงไม่เป็นการออกใบอนุญาตโดยลำคณผู้ผิดในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลการพิจารณา EIA ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

ข้อความเห็น

กรณีนี้ ศาลวินิจฉัยชัดเจนว่า คชก. ซึ่งเป็นคณะกรรมการหน่วยงานทางปกครอง ให้ความเห็นชอบ ไม่ครบถ้วนและเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามติคชก. ให้ความเห็นชอบโครงการท่อส่งก๊าซ ไทย-มาเลเซีย ไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพียงแต่ศาลเห็นว่าคชก.ไม่ส่ง EIA ให้บริษัทไปปรับแก้ไข ทำให้ถือได้ว่าเห็นชอบโดยผลของกฎหมายตามพ.ร.บ.ส่งเสริมฯ มาตรา 49 วรรคสี่

แม้มาตรา 49 วรรคสี่ จะกำหนดคุ้มครองสิทธิผู้ประกอบการ เพื่อเป็นการเร่งรัดมิให้หน่วยงานรัฐพิจารณา EIA ล่าช้าก็ตาม แต่กฎหมายจะคุ้มครองสิทธิเฉพาะในส่วนที่ถูกต้องหรือชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกรณีนี้ มิใช่กรณีไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จ แต่เป็นเรื่องที่ คชก. ยืนยันว่าตัวเองพิจารณาและมีมติเสร็จสิ้นแล้ว เพียงมติที่อ้างว่าเห็นชอบทำให้การพิจารณาเสร็จสิ้นไปนั้น เป็นมติที่ไม่ครบถ้วน และไม่ชอบด้วยกฎหมาย การแปลความในลักษณะที่ถือว่า คชก. ให้ความ เห็นชอบแล้ว เป็นคุณแก่ผู้ประกอบการที่จัดทำ EIA ส่งผลให้

- มติคชก. ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และรายงาน EIA ที่ได้รับความเห็นชอบตามมติดังกล่าว มีผลใช้บังคับต่อไปโดยมิได้แก้ไขกำหนดมาตรการป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่โครงการต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักวิชาการและความเป็นจริง
- เป็นการให้ความสำคัญมาตรการ และระยะเวลาเร่งรัดตามกฎหมาย ยิ่งกว่าการควบคุมตรวจสอบป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามหลักการป้องกันไว้ก่อน
- มติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นความผิดของคชก. ที่เกี่ยวข้อง แต่กลับทำให้ชุมชนเป็นผู้รับผลจากความไม่ชอบดังกล่าว โดยขาดหลักประกัน การคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญและต้องได้รับผลกระทบจากการขาดมาตรการตรวจสอบที่ครบถ้วนตามกฎหมาย
- ประชาชนและสาธารณชนขาด ความเชื่อมั่นในมาตรการและกลไก EIA ตามกฎหมาย ซึ่งต้องมีการปรับแก้ไขกฎหมาย มิให้มีกรณีที่ถือว่าเห็นชอบในมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อไป

2. ประเด็นการออกใบอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ตามมาตรา 56 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ² เนื่องจากไม่ได้ให้องค์การอิสระให้ความเห็นประกอบก่อนการพิจารณาออกใบอนุญาต

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 มาตรา 56 วรรคสอง บัญญัติว่าการดำเนินโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทน

² มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐ และชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตราย ต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ การดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ...

องค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ไม่ได้กำหนดว่าระบบการขนส่งปิโตรเลียมและน้ำมันเชื้อเพลิงทางท่อทุกขนาด เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 56 วรรคสอง อีกทั้งในขณะที่เกิดเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ ยังไม่มีกฎหมายอนุวัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น จึงทำให้ไม่มีกฎหมายที่จะพิจารณาว่าการกระทำใดเข้าข่ายอันเป็นการขัดต่อบทบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร

ข้อความเห็น

เป็นการตีความตาม รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ยังมีถ้อยคำตอนท้ายว่า "ทั้งนี้ตามที่ กฎหมาย บัญญัติ" และเป็นการตีความที่ทำให้รัฐธรรมนูญไม่มีผลใช้บังคับตามความเป็นจริง

3. ประเด็นที่ว่า ก่อนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะออกใบอนุญาต ไม่ได้มีการแจ้งหรือสอบถามความเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นกรณีที่มีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537³ และขัดต่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 มาตรา 290⁴

³ มาตรา 69 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 68 นั้น ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใดๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้ องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควรในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ นำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย

⁴ มาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
- (2) การเข้าไปส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
- (3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการ หรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การออกใบอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ไม่ใช่การดำเนินการใดๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบลหรือการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบล ทราบ ตามมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

การที่จังหวัดสงขลาได้มีประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลและควบคุมการปฏิบัติตาม แผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการ โดยแต่งตั้งให้มีผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าร่วมเป็น คณะกรรมการชุดนี้ด้วย จึงถือเป็นกรณีที่มีการจัดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมตาม สมควรแล้ว

ประเด็นมาตรา 290 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ศาลปกครองสูงสุด เห็นว่า ในขณะที่เกิดเหตุแห่งการฟ้องคดี ยังไม่มีกฎหมายอนุวัติการตามความในมาตราดังกล่าว ดังนั้น จึงไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะใช้บังคับอย่างชัดเจน

ข้อความเห็น

- การวินิจฉัยมาตรา 69 พ.ร.บ.สภาตำบลฯ พ.ศ.2537 แยกส่วนจากอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 มาตรา 290 โดยตีความการดำเนินการเพื่อประโยชน์ประชาชน และบริการสาธารณะที่รัฐต้องแจ้งให้ องค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่น ทราบและให้ความเห็น จำกัดแค่ตาม มาตรา 66,67 และ มาตรา 68 ไม่รวมถึง การดำเนินโครงการที่อาจเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะจากการพัฒนาอุตสาหกรรม ในพื้นที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- เพียงการแต่งตั้งผู้แทนอบต.เข้าร่วมในคณะ กรรมการ แก้ไขปัญหา ก็ถือว่าให้อ องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมตามสมควรทั้งที่เรื่องจัดการดูแล บำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องสำคัญ ตามอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ ที่ควรต้องมีการประชุมให้ความเห็น ผ่านสภาอบต. มิใช่แค่ผ่านตัวแทนบางคนเท่านั้น
- เป็นการตีความตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ยังมีถ้อยคำตอนท้ายว่า "ตามที่กฎหมายบัญญัติ" และเป็นการตีความที่ทำให้ รัฐธรรมนูญ ไม่มีผลใช้บังคับตามความเป็นจริง ซึ่งน่าสนใจว่า ศาลปกครองจะตีความ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 290 ⁵ที่ใช้ในปัจจุบัน ซึ่งมีบทบัญญัติ

⁵ มาตรา 290 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

กำหนด "ตามที่กฎหมายบัญญัติ" ว่าไม่มีผลใช้บังคับ ด้วยเหตุที่ไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนในทำนองเดียวกันหรือไม่ อย่างไร

4. ประเด็นการออกใบอนุญาตของผู้ผูกฟองคืดที่ 1 ไม่ได้นำข้อสรุปและข้อเสนอแนะตามรายงานผลการประชาพิจารณ์เข้าประกอบการพิจารณาอนุญาต ซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า

- ในคดีนี้คณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวงอุตสาหกรรมจัดทำประชาพิจารณ์โครงการท่อส่งก๊าซและโครงการโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย-มาเลเซีย ซึ่งได้มีการจัดทำประชาพิจารณ์แล้วเสร็จ เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2543 โดยกระทรวงอุตสาหกรรมได้จัดส่งรายงานการพิจารณาดังกล่าวให้แก่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยและบริษัท ทรานส์ไทย-มาเลเซีย (ประเทศไทย) จำกัด เพื่อดำเนินการตามความเห็นของคณะทำงานพิจารณาผลการประชาพิจารณ์ ซึ่งมีข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้จากการประชาพิจารณ์ที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ตามอำนาจหน้าที่ของผู้ผูกฟองคืดที่ 1 ได้แก่ ประเด็นผลกระทบต่อประมงพื้นบ้าน ซึ่งประเด็นดังกล่าวปรากฏอยู่ใน EIA ของโครงการฉบับสมบูรณ์แล้ว
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวให้อำนาจหน่วยงานของรัฐที่จะใช้ดุลพินิจจัดทำประชาพิจารณ์ หากเห็นว่าการจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานและเป็นดุลพินิจของหน่วยงานที่จะเลือกให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์หรือไม่ก็ได้
- แม้จะมีข้อเท็จจริงว่ามีการจัดทำประชาพิจารณ์ในเรื่องนี้โดยกระทรวงอุตสาหกรรม แต่การจัดทำประชาพิจารณ์นั้นเป็นเพียงกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจของผู้มีอำนาจ มิใช่เป็นมติหรือคำชี้ขาดอันเป็นผลบังคับให้ผู้มีอำนาจจำต้องใช้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
- (2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
- (3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่
- (4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

ดุลพินิจผูกพันกับผลรายงานการประชาพิจารณ์แต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ได้นำ รายงานผลการทำประชาพิจารณ์ที่จัดทำโดยกระทรวงอุตสาหกรรม มาประกอบการพิจารณาออก ใบอนุญาต จึงเป็นดุลพินิจที่สามารถกระทำได้ และไม่เป็นเหตุที่ทำให้กระบวนการพิจารณาออก ใบอนุญาตดังกล่าวบกพร่องในขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญแต่อย่างใด

ข้อความเห็น คำวินิจฉัยสะท้อนให้เห็นว่า

- การจัดประชาพิจารณ์มิได้มีผลบังคับให้รัฐต้องรับฟังความเห็น เนื่องจากหน่วยงานรัฐมีดุลพินิจจะ นำไปฟังหรือไม่ก็ได้ ดังนั้น การประชาพิจารณ์ตามระเบียบนี้จึงมิได้เป็นมาตรการที่เป็น หลักประกันการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงตามหลักกฎหมาย
 - แม้หน่วยงานรัฐมีดุลพินิจเป็นอย่างอื่นที่แตกต่างจากรายงานประชาพิจารณ์ได้ แต่หน่วยงานรัฐ ไม่ควรมีดุลพินิจในการละเลยนำผลจากรายงานฯ เข้าประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตซึ่งเป็น ขั้นตอนสาระสำคัญตามระเบียบฯ ข้อ 21⁶ ที่กำหนดว่าไม่ว่ารัฐจะตัดสินใจดำเนินการตามผลประชา พิจารณ์หรือไม่ ให้หน่วยงานรัฐรับข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้จากประชาพิจารณ์ไปพิจารณา ด้วย ประกอบรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 59⁷ ที่รับรองและคุ้มครองไว้
 - ผลของประชาพิจารณ์ ซึ่งผ่านกระบวนการรับฟังความเห็นของประชาชนตามกฎหมาย โดยต้องใ้ งบประมาณของรัฐ ควรต้องถือว่าเป็นข้อมูลที่เหมาะสมและจำเป็น ที่เจ้าหน้าที่รัฐต้องนำมา พิจารณาตรวจสอบเพื่อให้การออกใบอนุญาตซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองอยู่บนพื้นฐานข้อเท็จจริงที่ ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย
- ประชาชน และสาธารณชนขาดความเชื่อมั่นในมาตรการและกลไกประชาพิจารณ์หรือ การ รับฟัง ความคิดเห็นตามกฎหมาย ซึ่งควรมีการพิจารณาเปรียบเทียบ ระหว่างระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 กับ พ.ศ. 2548 ว่ามีผลแตกต่างกันหรือไม่ รวมทั้งแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองในเรื่องนี้ที่ผ่านมา

⁶ ข้อ 21 ผลที่ได้จากประชาพิจารณ์ย่อมใช้เป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐให้การดำเนินงานตามโครงการของรัฐ มิใช่การ ตัดสินเด็ดขาดที่จะต้องดำเนินการตามนั้นในปัญหาที่มีข้อโต้แย้งหลายฝ่าย แต่ทั้งนี้ไม่ว่ารัฐจะตัดสินใจดำเนินการตามผลที่ได้จากประชา พิจารณ์หรือไม่ก็ตามให้หน่วยงานของรัฐรับข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้จากประชาพิจารณ์ไปพิจารณาด้วย

⁷ มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วน ได้เสียสำคัญอื่นใด ที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ