

สำเนา

○ คำพิพากษา



(ต. ๑๘)

คดีหมายเลขดำที่ ๑๔๕๔/๒๕๕๓

คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๖/๒๕๕๖

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองกลาง

วันที่ ๓๑ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๕๖

นายตี ตรีรัตน์แสงมณี	ที่ ๑	ผู้ฟ้องคดี
นายสมพร ทะวิมังสะ	ที่ ๒	
นางไพบุลย์ พูนพิพัฒน์	ที่ ๓	
นายสมพงษ์ สุริยา	ที่ ๔	
นางสาวสงกรานต์ สิงห์จันทร์	ที่ ๕	
นางสาวทองคำ หงษา	ที่ ๖	
นายวีระ สมุทรน้อย	ที่ ๗	
นางสาวสมศรี สรรวุฒิ	ที่ ๘	
นางสาวคำพรอย ทะวิมังสะ	ที่ ๙	
นายสามารถ หงษา	ที่ ๑๐	
นางสมปอง ภูสุวรรณ	ที่ ๑๑	
นายเป็น จรูญแสง	ที่ ๑๒	
นางพวงเพชร ท้าวประสิทธิ์	ที่ ๑๓	
นางวรรณรัตน์ ดีอาษา	ที่ ๑๔	
นางสมเกียรติ ยิ้มละมุล	ที่ ๑๕	
นางสาวเพลิน สอนเวช	ที่ ๑๖	
นางปฐมมน กัณหา	ที่ ๑๗	
นายกำชัย น้อยบรรจง	ที่ ๑๘	



นางพิกุล อนันตโรจน์	ที่ ๑๙
นายชัยพด แก้วนิ่ม	ที่ ๒๐
นางสาวขวัญใจ ดีเนียง	ที่ ๒๑
นางทองคำ แสงยันต์	ที่ ๒๒
นางสนม สุขใส	ที่ ๒๓
นางบัวศรี จรูญแสง	ที่ ๒๔
นางสาวทอง สายไทยสง	ที่ ๒๕
นายกำพล แสงขาว	ที่ ๒๖
นายจี สีคง	ที่ ๒๗
นายเต็ม แสงสุข	ที่ ๒๘
นางสาวสุวรรณ พรหมมา	ที่ ๒๙
นางอำไพ กสิสินธุ์	ที่ ๓๐
นายศักดิ์ดา สุขอร่าม	ที่ ๓๑
นายบุญเลิศ สุขอร่าม	ที่ ๓๒
นายแฉล้ม เยาว์ไวย์	ที่ ๓๓
นายพยอม ศรีหนู	ที่ ๓๔
นายพุก อ่อนอุดม	ที่ ๓๕
นางบุญมี โภคา	ที่ ๓๖
นางสมบัติ จรูญแสง	ที่ ๓๗
นายเกษม อ่ำพันธ์ุ	ที่ ๓๘
นายบุญชู วงษ์อนุ	ที่ ๓๙
นายประจักษ์ ไกรสินธุ์	ที่ ๔๐
นายบุญเสริม รัตนโสภา	ที่ ๔๑
นางสาวหอมเย็น สุขท่า	ที่ ๔๒
นางสมจิตร ตริ์โชติ	ที่ ๔๓
นางยุพิน สุขสถาน	ที่ ๔๔
นางสาวสอิ่ง เฉลิมชวลิต	ที่ ๔๕



ระหว่าง

นางพิศวง สุขสถาน	ที่ ๔๖
นางบุญเอื้อ ยอดเมือง	ที่ ๔๗
นางวิลาวรรณ หินแก้ว	ที่ ๔๘
นางสำเนียง สุริยา	ที่ ๔๙
นางอรุณศรี พุ่มจำปา	ที่ ๕๐
นางพรพรรณ บุญสอน	ที่ ๕๑
นายวินัย พนาริ	ที่ ๕๒
นางสุมาลี นิติวรางกูร	ที่ ๕๓
นายพิเชษฐ์ ธงศิลา	ที่ ๕๔
นายสุพจน์ ตรีพาทย	ที่ ๕๕
นางจิตติมา แสงขาว	ที่ ๕๖
นายสมบุรณ์ โมสิงห์	ที่ ๕๗
นายยุทธเดช กลิ่นจันทร์	ที่ ๕๘
นายสมคิด ดวงแก้ว	ที่ ๕๙
นางจรงค์ษ์ ตุ่มแก้ว	ที่ ๖๐
นายจำปา ตีอาษา	ที่ ๖๑

คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน	ที่ ๑
คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโรงไฟฟ้าพลังความร้อน	ที่ ๒
บริษัท เพาเวอร์ เจเนอเรชั่น ซัพพลาย จำกัด	ที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีกับพวกรวมหกสิบเอ็ดคนฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นประชาชนที่มีภูมิลำเนา มีที่ดิน และประกอบอาชีพอยู่ในพื้นที่อำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี และอำเภอภาชี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมทำนาเป็นหลัก บางส่วนประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพาะเห็ดฟางหรือเลี้ยงไก่ไข่ พื้นที่อำเภอหนองแขง ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรมที่ใช้ทำนา ทำสวน เลี้ยงสัตว์และอยู่อาศัยของประชาชน



และเป็นเขตชลประทานตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ดังนั้น ตามร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี พ.ศ. จึงกำหนดให้เป็นที่ดิน ประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมมีข้อกำหนดห้ามใช้ที่ดินเพื่อกิจการโรงงาน ทุกจำพวกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เว้นแต่โรงงานตามประเภท ชนิด และจำพวก ที่กำหนดไว้ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวง โดยร่างผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรีดังกล่าวเริ่มดำเนินการ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ผ่านกระบวนการขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ได้แก่ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การปิดประกาศให้ประชาชน ได้แจ้ง การพิจารณาของคณะกรรมการผังเมือง และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ ในหลักการตั้งแต่วันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ขณะพียงอยู่ระหว่างการพิจารณาตรวจร่าง กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี พ.ศ. ของคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญเรื่องการกำหนดประเภทที่ดินและข้อกำหนด การใช้ประโยชน์ที่ดินได้อีก ผู้ฟ้องคดีกับพวกและประชาชนได้ยื่นฟ้องรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยกับพวกรวม ๔ คน ขอให้ศาลปกครองกลางพิจารณาคancelการให้ ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรในการประกาศใช้ผังเมืองรวม จังหวัดสระบุรี และไม่ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ทรัพย์สินเพื่อห้ามประกอบ กิจการโรงงานในพื้นที่อำเภอหนองแขงต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๔๘๕/๒๕๕๓ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการ พลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าเลขที่ (สรข.๕) ๐๒-๓๑๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๓ ตามมติที่ประชุมครั้งที่ ๑๖/๒๕๕๓ (ครั้งที่ ๙๐) เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ เพื่อประกอบกิจการโรงงานเป็นโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนร่วมใช้ ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิง มีขนาดกำลังการผลิตประมาณ ๑,๖๕๓ เมกะวัตต์ พื้นที่ โครงการทั้งหมดประมาณ ๕๗๐ ไร่ ผู้ฟ้องคดีทั้งหกสืบเอ็ดได้ติดตามและคัดค้าน การออกใบอนุญาตมาโดยตลอด และเห็นว่าการออกใบอนุญาตดังกล่าวเป็นคำสั่ง ทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากอาศัยฐานจากมติที่เห็นชอบรายงาน การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย



เพราะรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จัดทำเพื่อประกอบการพิจารณานั้น ในรายงานดังกล่าวไม่ได้นำเสนอข้อเท็จจริงและข้อมูลในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ เช่น ไม่ได้นำเสนอข้อเท็จจริงและข้อมูลเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินตามร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี พ.ศ. ความเหมาะสมของทำเลที่ตั้งโครงการโรงไฟฟ้าทั้งในปัจจุบันและอนาคตเกี่ยวกับพื้นที่อำเภอหนองแขงที่อยู่ระหว่างจัดทำผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรีที่ผ่านขั้นตอนต่าง ๆ อันเป็นสาระสำคัญมาแล้ว และไม่ได้นำเสนอข้อเท็จจริงและข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาการขาดแคลนน้ำของพื้นที่การเกษตรในบริเวณรอบ ๆ ที่ตั้งของโครงการโรงไฟฟ้า และมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยการสร้างบ่อกักเก็บน้ำดิบเพื่อสำรองไว้ใช้ในกระบวนการผลิตในช่วงฤดูแล้งไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขของสำนักชลประทานที่ ๑๐ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต้องจัดสร้างแหล่งเก็บกักน้ำเพื่อใช้ในฤดูแล้งเป็นเวลา ๖ เดือนของทุกปี และอาจทำให้ปัญหาการบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำป่าสักมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ทั้งยังอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งอาจส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของผู้ฟ้องคดี และประชาชนโดยรอบโรงไฟฟ้าของผู้ร้องสอดโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แสดงให้เห็นว่า การพิจารณาและมีมติเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการอาศัยฐานข้อมูลและข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ จึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ การพิจารณาออกใบอนุญาตดังกล่าวยังขัดต่อกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๔ เนื่องจากบริเวณที่ตั้งของโรงไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตั้งอยู่ในพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมตามร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี พ.ศ. จึงเห็นได้ว่าการตั้งโรงไฟฟ้าย่อมขัดต่อการใช้ประโยชน์ที่ดิน และขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญขัดต่อเจตนารมณ์ของผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี และขัดต่อนโยบายของรัฐบาล เรื่องคุ้มครองและรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมที่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทาน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาเพียงว่ามีกฎหมายผังเมืองบังคับใช้ในพื้นที่หรือไม่เท่านั้น จึงเห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้นำประเด็นการคัดค้านของผู้ฟ้องคดีทั้งหกสิบเอ็ดเข้าสู่การพิจารณา นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะเป็นผู้เชี่ยวชาญ



และมีประสบการณ์ด้านธุรกิจการผลิตพลังงานไฟฟ้า และกำลังจะลงทุนในโครงการฯ ซึ่งถือเป็นปัจจัยอันเป็นสาระสำคัญ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี ได้มีการดำเนินการอย่างเปิดเผยต่อเนื่องเรื่อยมาตั้งแต่ก่อนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะเริ่มวางแผนโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขง คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการของร่างผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรีแล้วตั้งแต่วันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ก่อนการเปิดยื่นประมูลโรงไฟฟ้าเอกชนและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เข้าร่วมในกระบวนการประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อการจัดทำผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรีด้วย จึงแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับรู้เรื่องการจัดทำผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรีและรับทราบการกำหนดให้พื้นที่อำเภอหนองแขงเป็นเขตพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมที่มีข้อกำหนดห้ามก่อสร้างโรงไฟฟ้ามาตั้งแต่การตัดสินใจยื่นประมูลโรงไฟฟ้าเอกชนในเดือนตุลาคม ๒๕๕๐ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยังตัดสินใจเข้าร่วมการประมูลและยื่นข้อเสนอที่จะก่อสร้างโครงการของตนในพื้นที่พิพาท จึงเป็นการยอมตนเข้าแบกรับความเสี่ยงที่โครงการของตนอาจไม่สามารถก่อสร้างและดำเนินการได้เนื่องจากเป็นการดำเนินการในพื้นที่ยังไม่เหมาะสมตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และอยู่ระหว่างการประกาศใช้ผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรีหรือประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ทรัพย์สินในพื้นที่ดังกล่าว เป็นการจงใจใช้ช่องว่างทางกฎหมายเพื่อประโยชน์ทางธุรกิจของตนโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อชุมชนและประโยชน์สาธารณะ อันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของการวางผังเมือง และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาออกไปอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีเพียงการสอบถามความเห็นและพิจารณาความเห็นจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม โดยไม่มีการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และหากนับจากวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือกรมโรงงานอุตสาหกรรมที่ อก ๐๓๑๕(๒)/๕๗๓๙ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ เรื่องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ คิดเป็นระยะเวลาวันทำการของราชการเพียง ๘ วัน ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองสืบเถิดเห็นว่าระยะเวลาดังกล่าวไม่เพียงพอที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะแสวงหาข้อเท็จจริงในการออกใบอนุญาตได้ รวมทั้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑



ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นการเห็นชอบตามที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมเสนอออกไปอนุญาตแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการใช้ดุลพินิจดังกล่าวเป็นมาตรการที่ไม่จำเป็นและเป็นการสร้างภาระหรือผลเสียหายต่อประชาชน ชุมชนและเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับ และจากการออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างโรงไฟฟ้าดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนโดยรอบบริเวณพื้นที่สร้างโรงไฟฟ้า ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดต่อมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งดังนี้

๑. ให้เพิกถอนมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๒ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

๒. ให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า เลขที่ (สรข.๕) ๐๒-๓๑๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๓ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกรวมทักสิบเอ็ดเอ็นคำร้องลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๓ ขอให้ศาลมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามใบอนุญาตประกอบกิจการเลขที่ (สรข.๕) ๐๒-๓๑๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๓ หรือระงับการดำเนินการใด ๆ ในพื้นที่โครงการโรงไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไว้เป็นการชั่วคราวก่อนศาลจะมีคำพิพากษา เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งทักสิบเอ็ดตลอดจนเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

ศาลได้สวนคู่กรณีเมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๓ และมีคำสั่งให้คู่กรณีทำคำชี้แจงและจัดส่งเอกสารเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาแล้ว จึงมีคำสั่งยกคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวก



ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า เมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ โดยแจ้งว่าจะก่อสร้างโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าในท้องที่หมู่ที่ ๔ ตำบลหนองกบ อำเภอหนองแสง จังหวัดสระบุรี และได้ส่งรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีการประชุมเพื่อพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รวม ๓ ครั้ง โดยครั้งที่ ๓ ตามรายงานการประชุมการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในคราวประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เห็นชอบให้ผ่านรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งตัวแทนผู้ฟ้องคดีทั้งหกสิบเอ็ด ได้ให้ข้อมูลแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ระหว่างการประชุมครั้งที่ ๑ และครั้งที่ ๒ โดยในครั้งที่ ๑ ได้ให้ข้อมูลในเรื่องผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี และเรื่องการใช้น้ำ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่าร่างผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรียังไม่มีผลบังคับใช้ จึงไม่สามารถนำมาพิจารณาได้ และปัญหาการใช้น้ำนั้น โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับความเห็นชอบจากกรมชลประทานแล้ว โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะต้องมีน้ำไว้ใช้เอง ๑.๕ ล้านลูกบาศก์เมตร และได้กำหนดมาตรการใช้น้ำโดยในฤดูแล้งให้หยุดสูบน้ำ การพิจารณาโครงการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผ่านการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มา ๒ ชุด ในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้เชิญกรมโยธาธิการและผังเมืองเข้ามาร่วมในการพิจารณา เนื่องจากเห็นว่าร่างผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรียังไม่มีผลบังคับใช้ และร่างกฎกระทรวงดังกล่าวคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบในหลักการเท่านั้น ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกายังสามารถแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎกระทรวงดังกล่าวได้ แม้ว่าการแก้ไขดังกล่าวจะเป็นสาระสำคัญก็ตาม นอกจากนี้หากมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม หรือไม่เห็นด้วยกับร่างกฎกระทรวง หน่วยงานที่เป็นเจ้าของเรื่อง จะต้องจัดประชุมร่วมกับหน่วยงานดังกล่าวเพื่อให้ได้ข้อยุติก่อนจึงจะส่งให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และเนื่องจากการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีระยะเวลากำหนดไว้อย่างชัดเจน ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่พิจารณาภายในกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด อาจเป็นผลเสียหาย



ต่อประโยชน์สาธารณะได้เช่นกัน เพราะตามมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดว่าในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้พิจารณาให้แล้วเสร็จ ภายในกำหนดเวลาสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ความเห็นชอบแล้ว และหากให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาตามร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับ ผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี พ.ศ. ที่ยังไม่มี ความชัดเจนแน่นอน ย่อมจะไม่เป็นธรรมต่อ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่อาจใช้ดุลพินิจตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ในการ พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปเป็นอย่างอื่นได้ นอกจากการ ไม่ให้ความเห็นชอบกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพราะหากให้ความ เห็นชอบกับรายงานดังกล่าวย่อมจะทำให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ ในร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี พ.ศ. อยู่ในตัว อันเป็นการรอนสิทธิ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของตน ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รับรองไว้โดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ รวมทั้งการจัดทำร่างกฎกระทรวงดังกล่าวได้ผ่านมาแล้วกว่า ๗ ปี แต่ยังคงพิจารณา ไม่แล้วเสร็จ การใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมจนยากที่จะใช้หลักเกณฑ์ที่ ดำเนินการไว้เมื่อประมาณ ๗ ปีที่ผ่านมาแล้วมาใช้บังคับได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ความ เห็นชอบกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเพียงเงื่อนไขหนึ่งของการดำเนินโครงการ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยังต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน กฎหมายอื่น ๆ อีก เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้น ซึ่งหาก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดก็อาจไม่ได้ รับอนุมัติหรืออนุญาตให้ดำเนินโครงการ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งเรื่องไปยัง กรมโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อให้ความเห็นชอบในการพิจารณาออกใบอนุญาตการประกอบ กิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า ตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการ พลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ตามหนังสือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ สกพ ๕๕๐๒/๙๒๓ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๒ และกรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ทำความเห็นกลับมาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขครบถ้วนตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว



โดยมีความเห็นว่าหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ควรกำหนดเงื่อนไข ๑๐ ข้อ ตามหนังสือกรมโรงงานอุตสาหกรรม ที่ อก ๐๓๑๕(๒)/๕๗๓๙ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำเรื่องเข้าพิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๑๕/๒๕๕๓ (ครั้งที่ ๘๙) เมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๓ โดยที่ประชุมเห็นว่ายังขาดความชัดเจนของกรมโรงงานอุตสาหกรรมในประเด็นว่าควรพิจารณาอนุญาตหรือไม่ นอกจากนี้ยังมีประเด็นอื่นในการพิจารณา จึงยังไม่มี การพิจารณาอนุญาตในครั้งนั้น และข้อเท็จจริงการพิจารณาตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น ไม่ว่าจะ เป็นบุคลากร กระบวนการพิจารณา กรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญมากที่สุด นอกจากนี้ตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเพียงองค์กรเดียวในการกำกับดูแลกิจการพลังงานเท่านั้น จึงต้องขอความเห็นชอบจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม และการอนุญาตต้องพิจารณาให้ละเอียดรอบคอบ จึงนัดประชุมหารือใหม่ และได้มีการประชุมเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ มีประเด็นว่าสถานที่ตั้งคาบเกี่ยว ๒ จังหวัด แต่ในเอกสารไม่มีจังหวัดพระนครศรีอยุธยาอยู่ กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้มีความเห็นว่า จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นที่ติดตั้งสถานีสูบน้ำและบ่อบำบัดน้ำของโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงเท่านั้น จึงไม่เข้าข่ายเป็นโรงงานที่จะต้องยื่นขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ในส่วนประเด็นที่ ๒ กรมโรงงานอุตสาหกรรมเห็นว่า ที่ตั้งโรงไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ขัดต่อกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และร่างผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรียังไม่มีผลบังคับใช้ ซึ่งความเห็นของกรมโรงงานอุตสาหกรรมสอดคล้องกับกรมโยธาธิการและผังเมือง ตามหนังสือกรมโยธาธิการและผังเมือง ที่ มท ๐๗๐๖/๖๔๔๒ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๒ เนื่องจากกฎหมายต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับ หากว่านากฎหมายที่ยังไม่มีผลบังคับมาใช้บังคับจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ส่วนสภาพพื้นที่ตั้งโรงงาน หากไม่เหมาะสมสำหรับการประกอบกิจการโรงงานไฟฟ้าเนื่องจากเป็นพื้นที่เกษตรกรรม เป็นพื้นที่ที่ห่างไกลแหล่งชุมชน ส่วนใหญ่เป็นที่นา นั้น ลักษณะที่ดินดังกล่าวใกล้เคียงกับที่ตั้งโรงไฟฟ้าวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในปัจจุบันโรงไฟฟ้าวังน้อยก็ยังมี การทำ



รอบบริเวณโรงไฟฟ้าอยู่ ไม่ปรากฏว่ามีรายงานการทำงานในบริเวณดังกล่าวได้รับผลกระทบแต่อย่างใด และเห็นว่าโครงการในคดีนี้เป็นการใช้ก๊าซธรรมชาติ เช่นเดียวกับโรงไฟฟ้าบางปะกง พระนครเหนือ ราชบุรี และวังน้อย สำหรับเรื่องน้ำ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจสอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้วเห็นว่ามาตรการให้ทำบ่อสำรอง และหากเกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำในพื้นที่เมื่อใดก็ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ หยุดการสูบน้ำได้ทันที เห็นได้ว่ามาตรการดังกล่าว จะทำให้อาชีพทำนาไม่ได้รับผลกระทบ นอกจากนั้น มีกระบวนการการมีส่วนร่วมในการประชุมประชาชนในพื้นที่หลายครั้ง ในการพิจารณาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับข้อมูลข่าวสารการคัดค้านของผู้แทนผู้ฟ้องคดีทั้งหกสิบเอ็ดทุกประเด็น และนำเข้าที่ประชุมเพื่อประกอบการพิจารณา ในการพิจารณาออกใบอนุญาตจะพิจารณาในภาพรวม และมีมาตรการบรรเทาทุกข์ในช่วงก่อสร้าง ในการประชุมครั้งที่ ๑๖/๒๕๕๓ (ครั้งที่ ๙๐) เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ นั้น สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ได้นำเสนอความเห็นเพิ่มเติมประกอบการพิจารณาอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามข้อ ๔.๑ เรื่องผลกระทบต่อแผนการจัดหาไฟฟ้าและความมั่นคงของระบบไฟฟ้าของประเทศ ว่าโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ผ่านการพิจารณาคัดเลือกเป็นผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่จากกระทรวงพลังงานเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยถูกบรรจุอยู่ในแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๗๓ เพื่อทำการผลิตไฟฟ้าเข้าสู่ระบบไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในปี ๒๕๕๗ ซึ่งในช่วงปี ๒๕๕๗ ความต้องการไฟฟ้าสูงสุดเพิ่มขึ้นถึง ๓,๗๗๓ เมกะวัตต์ อันเป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของการใช้ไฟฟ้าและการปลดออกจากระบบของโรงไฟฟ้าเก่า หากการดำเนินการของโครงการไม่เป็นไปตามกำหนด ก็จะส่งผลกระทบต่อกำลังการผลิตไฟฟ้าได้ ตามรายงานการประชุมดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาในรายละเอียดทุกประเด็น ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายจากทุกภาคส่วนอย่างรอบคอบ และเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ได้มีการนำข้อเท็จจริงข้อห่วงใย หรือข้อเสนอแนะของผู้ฟ้องคดีทั้งหกสิบเอ็ดมาประกอบการพิจารณา จึงถือว่ามี การรับฟังความคิดเห็น การมีส่วนร่วมด้วยแล้ว จึงได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานที่ (สรข.๕) ๐๒-๓๑๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๓ ตามมติการประชุมครั้งที่ ๑๖/๒๕๕๓ (ครั้งที่ ๙๐) เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ และที่ตั้งของโรงงานไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นพื้นที่ห่างไกลแหล่งชุมชน



หมู่บ้าน สภาพที่ดินเป็นที่นา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เคยมีหนังสือด่วนที่สุด ที่ สกพ ๕๕๐๒/๑๐๓๑ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ หรือไปยังเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงไม่เป็นโครงการหรือกิจการรุนแรง ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอน ตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๓๕๒/๒๕๕๓ เกี่ยวกับ คดีพิพาทในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดแล้ว จึงไม่มีประเด็นที่จะต้องหารือคณะกรรมการ อีกต่อไป โดยมีมติให้ขอคืนเรื่องที่หารือต่อคณะกรรมการและได้ยุติเรื่องดังกล่าว ในการ พิจารณาโครงการนั้นไม่ได้เป็นไปโดยเร่งรีบ จะเห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยื่นคำขอตั้งแต่วันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติอนุญาตให้ออกใบอนุญาต ประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ในวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ อันเป็นวันที่มี ระยะเวลาห่างกันถึง ๑ ปี ๑ เดือน ๘ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้มีส่วนได้เสียใด ๆ กับการ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงไฟฟ้า การพิจารณาเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ไม่ได้ เหตุให้ต้องเร่งรีบ หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทำที่ไม่โปร่งใสและไม่ชอบด้วย กฎหมาย การก่อสร้างโรงไฟฟ้ามีระยะเวลาการก่อสร้างแล้วเสร็จในปี ๒๕๕๗ หากก่อสร้าง สำเร็จจะส่งผลกระทบต่อความต้องการใช้ไฟฟ้าตามแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๗๓ (PDD ๒๐๑๐) ปัจจุบันโครงการโรงไฟฟ้ายังมิได้ก่อให้เกิดผลกระทบ ใด ๆ ต่อชุมชน ความกังวลของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกยังไม่อาจเกิดขึ้นได้ หากอนาคตโรงไฟฟ้า ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชน ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกก็สามารถฟ้องและขอให้ศาลมีคำพิพากษา ระบุว่าความเดือดร้อนเสียหายได้อยู่แล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกจึงไม่อาจกังวลต่อความเสียหาย ที่ยังไม่อาจเกิดขึ้นได้ ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากอาศัยเพียงความเห็นของกรมโรงงานอุตสาหกรรม ไม่ได้ แสวงหาข้อเท็จจริงเอง จึงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น การสอบถามความเห็นดังกล่าว เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้ต้องปฏิบัติ เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว และ การพิจารณาความเห็นดังกล่าวก็ไม่มีกฎหมายบังคับให้ต้องเชื่อตามความเห็นนั้นทุกกรณี แต่ที่กำหนดไว้เช่นนั้นก็เพื่อให้เกิดความรอบคอบในการใช้ดุลพินิจโดยถูกต้องเป็นธรรม ที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าในการพิจารณาออกใบอนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ใช้ดุลพินิจของ



ตนเองจึงไม่ถูกต้อง และที่อ้างว่าการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน เป็นมาตรการที่ไม่จำเป็นนั้น โครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่อยู่ในแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศ ใน พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๗๓ ซึ่งเป็นโรงไฟฟ้าที่จำเป็นจะก่อสร้างให้แล้วเสร็จและจ่ายกระแสไฟฟ้าเข้าสู่ระบบเพื่อความมั่นคงของระบบไฟฟ้าของประเทศใน พ.ศ. ๒๕๕๗ หากโครงการนี้ไม่สามารถผลิตไฟฟ้าจ่ายสู่ระบบได้ ก็จะทำให้ประสิทธิภาพการจ่ายไฟฟ้าให้แก่ผู้รับบริการในแถบจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และพื้นที่ใกล้เคียงลดลงและส่งผลกระทบต่อแผนพัฒนากำลังไฟฟ้าสำรองของประเทศ และหากพิจารณาตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมเรื่องโครงการหรือกิจกรรมเกี่ยวกับการอุตสาหกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๒ และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาดและวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการรัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ แล้ว ก็ไม่อาจถือว่าเป็นโครงการที่มีผลกระทบต่อชุมชน สุขภาพหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ส่วนปัญหาเรื่องการใช้น้ำ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่า การสร้างบ่อสำรองน้ำดิบขนาด ๑.๖ ล้านลูกบาศก์เมตร สำหรับไว้ใช้ในชวฤดูแล้งหรือในช่วงที่มีน้ำน้อย ซึ่งปริมาณดังกล่าวสามารถใช้ได้นานติดต่อกันถึง ๓๙ วัน โดยไม่ต้องสูบน้ำจากภายนอก ทั้งนี้ การสูบน้ำมาเก็บไว้ในบ่อสำรองน้ำดิบดังกล่าวจะให้สูบน้ำเฉพาะในช่วงที่มีน้ำเหลือใช้ และจะต้องหยุดสูบน้ำทันทีเมื่อได้รับแจ้งจากสำนักงานชลประทานที่ ๑๐ จึงเป็นมาตรการป้องกันและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพียงพอแล้ว นอกจากนี้น้ำทิ้งที่ทางโรงไฟฟ้าบำบัดได้ตามมาตรฐานแล้วซึ่งมีปริมาณสูงสุดประมาณ ๑๑,๒๗๖ ลูกบาศก์เมตรต่อวัน จะระบายลงคลองห้วยป่า (คลองหนองงูเหลือม) เพื่อเป็นการเพิ่มปริมาณน้ำให้กับพื้นที่เกษตรกรรม โดยเฉพาะในช่วงฤดูแล้งได้อีกทางหนึ่ง ดังนั้น จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีการระบุนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาการขาดแคลนน้ำครอบคลุมถึงพื้นที่อำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี และอำเภอภาชี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ไว้แล้ว รวมถึงโอกาสที่โครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะผลิตกระแสไฟฟ้าจนถึงร้อยละ ๑๐๐ ที่จะใช้น้ำดิบวันละ ๔๖,๙๓๒ ลูกบาศก์เมตร มีความเป็นไปได้น้อยมาก



เพราะการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจะใช้วิธีการประมูลซื้อจากผู้ผลิตทุกรายที่ได้รับสัมปทานไปแล้ว ผู้ผลิตที่ได้รับสัมปทานรายใดให้ราคาต่ำกว่าก็มีสิทธิที่จะได้รับการผลิตในจำนวนที่มากกว่ารายที่เสนอราคาสูงซึ่งเป็นไปตามกลไกราคาตลาด ทั้งนี้ การที่จะทำให้การผลิตระแสไฟฟ้ามีราคาต่ำกว่าผู้ได้รับสัมปทานรายอื่น จึงขึ้นอยู่กับเทคโนโลยีในการผลิตและการบริหารต้นทุนการผลิตของผู้ประกอบกิจการแต่ละราย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะต้องผลิตและจำหน่ายตามจำนวนที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยสั่งซื้อเท่านั้น เพราะกระแสไฟฟ้าเมื่อผลิตแล้วไม่สามารถที่จะกักเก็บไว้ได้

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้การว่า รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ขอบด้วยกฎหมาย ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและชุมชนที่อยู่บริเวณโดยรอบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีและประชาชนในชุมชนเข้าร่วมชี้แจงและแสดงหลักฐานครบถ้วนแล้ว การพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำข้อเท็จจริงจากคำร้องเรียนมาประกอบกับข้อเท็จจริงอื่นโดยครบถ้วน และตามผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รู้หรือควรจะได้รู้ว่าปัจจุบันได้มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ให้มีการประกาศใช้ผังเมืองรวมในพื้นที่อำเภอหนองแขงและมีการขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวในคดีดังกล่าว นั้น ไม่ถูกต้องและไม่มีเหตุผล คดีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างถึงคือคดีหมายเลขดำที่ ๔๙๕/๒๕๕๓ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เจ้าพนักงานการผังโดยผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรีเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และคณะกรรมการผังเมืองเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคดีนี้ มิได้เป็นคู่ความในคดีหมายเลขดำที่ ๔๙๕/๒๕๕๓ แต่อย่างใด นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิใช่หน่วยงานในบังคับบัญชาของผู้ถูกฟ้องคดีในคดีนั้น และก็ได้มีคำสั่งศาลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าไปเป็นคู่ความร่วมมือหรือเข้าไปให้ถ้อยคำในคดีนั้นแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอาจทราบถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีเพื่อขอให้มีการประกาศใช้ผังเมืองรวมในพื้นที่อำเภอหนองแขงและมีการขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวในคดีดังกล่าวได้ ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นความจริงและรับฟังไม่ได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ยังคงมีหน้าที่จะต้องพิจารณาและออกใบอนุญาตไปตามกระบวนการขั้นตอนตามกฎหมาย เพราะหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประวิงเวลาไม่ยอมพิจารณา



ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยไม่มีเหตุสมควรอันจะอ้างตามกฎหมาย ก็ย่อมถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยละเอียด ล่าช้า อันอาจทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถูกฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลก็เป็นได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นไปตามกระบวนการขั้นตอน โดยมีได้ชัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือคำสั่ง คำพิพากษาใด ๆ การออกใบอนุญาตดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติโดยสุจริตตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้โดยกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ยื่นคำขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานพร้อมเอกสารประกอบต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ครบถ้วนเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๒ ซึ่งในการพิจารณาออกใบอนุญาต นั้น เพื่อเป็นการปฏิบัติตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ที่จะต้องสอบถามและรับฟังความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการออกใบอนุญาต ซึ่งคือกรมโรงงานอุตสาหกรรมด้วย ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับเรื่องขอยื่นขอรับใบอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงส่งเรื่องดังกล่าวไปยังกรมโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อพิจารณา ซึ่งเมื่อกรมโรงงานอุตสาหกรรมได้รับเรื่องดังกล่าวก็ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานและประชาชนในพื้นที่ โดยมีการแสดงความเห็นอย่างกว้างขวางแล้วก่อนที่จะส่งเรื่องดังกล่าวกลับคืนไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยแต่เดิมอำนาจในการพิจารณาอนุมัติออกใบอนุญาตเป็นอำนาจของกรมโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งต่อมาเมื่อมีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ อำนาจในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานได้โอนมาเป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว วัตถุประสงค์ของการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ก็เพื่อให้เกิดความสะดวกสบายและความรวดเร็วในการขออนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ในขณะที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมยังคงเป็นหน่วยงานที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงาน ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่า มาตรา ๔๘ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องสอบถามขอความเห็นจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมในการพิจารณาออกใบอนุญาตก่อนด้วยการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับฟังความเห็นของกรมโรงงานอุตสาหกรรมจึงไม่ใช่เรื่องการงดเว้นการใช้ดุลพินิจตามอำนาจหน้าที่ของตนตามมาตรา ๔๘ ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการ



พลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ในทางตรงกันข้าม กลับเป็นการปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๘ อย่างครบถ้วน ภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเห็นจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมก็ได้มีการพิจารณาข้อมูลที่ได้รับประกอบข้อกฎหมายอย่างครบถ้วนแล้ว จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ทำการสำรวจ จนในที่สุดได้เลือกพื้นที่บริเวณอำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี และอำเภอภาชี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นพื้นที่ตั้งโครงการโรงไฟฟ้า ก็เพราะพื้นที่บริเวณอำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี มีความเหมาะสมเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาโครงการโรงไฟฟ้า เพราะมีทั้งพื้นที่ว่างเพียงพอเหมาะสม อยู่ใกล้สายส่งไฟฟ้า อยู่ในแนวเขตทอक्षाธรรมชาติ และยังอยู่ใกล้แหล่งน้ำที่มีปริมาณเพียงพอ การดำเนินการโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็ยังมีได้ก่อให้เกิดอันตราย เหตุรำคาญ หรือความเดือดร้อนเสียหายแก่ชุมชนในพื้นที่ รวมทั้งมิได้ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ วิถีชีวิต และการประกอบอาชีพเกษตรกรรมของชาวบ้านบริเวณรอบโรงไฟฟ้าแต่อย่างใด ทั้งนี้ ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในบริเวณโดยรอบโครงการยังคงสามารถดำเนินชีวิตและประกอบอาชีพของตนไม่ว่าจะเป็นการทำนา การเลี้ยงไก่ หรือการเพาะเห็ดฟาง และอื่น ๆ ได้ดังเดิม โดยมีได้กระทบวิถีชีวิตเกษตรกรรมดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็ได้มีการเตรียมมาตรการ เพื่อป้องกันผลกระทบต่าง ๆ อย่างครอบคลุมทุกด้านทั้งในระยะก่อสร้างและระยะดำเนินการไว้เป็นอย่างดีแล้ว ผู้ฟ้องคดียอมรับเองว่า ร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี พ.ศ. ยังไม่ได้ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายจึงยังไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย แม้ว่าร่างกฎกระทรวงดังกล่าวจะได้ผ่านกระบวนการขั้นตอนที่สำคัญแล้วหลายขั้นตอนก็ยังมีได้ทำให้ร่างกฎกระทรวงดังกล่าวกลายเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดี จึงมีอาจกล่าวอ้างเพียงร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี พ.ศ. ที่ยังไม่ได้มีการประกาศบังคับใช้ และไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมายขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้การดำเนินการโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพซึ่งได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๓ การที่ผู้ฟ้องคดีจะหยิบยกนำร่างกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นการไม่ชอบด้วยหลักนิติรัฐอย่างร้ายแรง ในทางตรงกันข้ามบรรดาร่างกฎหมายที่จะต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ



เพื่อให้มีการตราและประกาศบังคับใช้ในราชกิจจานุเบกษา นั้น ถ้อยคำต่าง ๆ ตามร่างกฎหมาย
 ยังอาจถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา มิได้ถูกจำกัดตายตัวว่าเมื่อผ่านกระบวนการ
 ข้างต้นแล้วจะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างกฎหมายได้อีกเลยก็หาไม่ หากมีการเพิกถอน
 ใบอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ด้วยเหตุที่ว่าการอนุญาตขัดต่อร่างกฎกระทรวงซึ่งยังไม่มี
 ผลใช้บังคับ จะเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพในการประกอบกิจการ ซึ่งเป็น
 สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจและเป็นคำสั่งทางปกครอง
 ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓
 ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
 และได้ส่งเรื่องไปยังสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสระบุรี ผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรี เพื่อตั้ง
 คณะกรรมการตรวจสอบเบื้องต้น โดยมีคณะกรรมการที่แต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ และได้
 แจ้งประกาศเรื่องการขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓
 ให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคำคัดค้านและแสดงความคิดเห็น
 ซึ่งถือเป็นการมีส่วนร่วมในกรณีดังกล่าว ในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ
 สิ่งแวดล้อม ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้เข้ามามีส่วนร่วมยื่นคำคัดค้านในประเด็นต่าง ๆ และได้มี
 โอกาสเข้ารับฟังแสดงความคิดเห็นหลายครั้ง ส่วนผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรีนั้น เป็นเพียง
 ร่างกฎกระทรวงที่ยังไม่มีผลบังคับใช้ยังไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย จึงไม่อาจนำมาบังคับใช้ได้
 และในการพิจารณาผลกระทบจากการประเมินผลพบว่า การดำเนินโครงการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓
 จะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่ออาชีพเกษตรกรรม เห็นได้จากโรงไฟฟ้าที่ดำเนินการโดยกลุ่ม
 บริษัทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ว่าจะเป็โรงไฟฟ้าแก่งคอย ๒ ที่เปิดดำเนินการกิจการมาแล้ว
 กว่า ๓ ปี ซึ่งมีฟาร์มเลี้ยงไก่ห่างจากโรงงาน ๘๐๐ เมตร เป็นฟาร์มเลี้ยงไก่ไข่ก็ยังไม่ได้
 รับผลกระทบ ส่วนฟาร์มไก่เนื้อจำนวนนับแสนตัวก็ไม่มีผลกระทบแต่อย่างใด ส่วนโรงไฟฟ้า
 วังน้อยได้ดำเนินการมาแล้วกว่า ๑๐ ปี เป็นโรงไฟฟ้าที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเช่นเดียวกับ
 โรงไฟฟ้าหนองแขงที่กำลังจะก่อสร้าง ก็ไม่ปรากฏว่ามีผลกระทบต่อวิถีชีวิตชุมชน และ
 การประกอบอาชีพของชุมชน ซึ่งยังสามารถปลูกข้าวได้ทั้งนาปี และนาปรังจนถึงปัจจุบัน
 สำหรับปัญหาเรื่องการใช้น้ำผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีการวางมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบ
 โดยการสร้างบ่อเก็บกักน้ำดิบเพื่อสำรองไว้ในกระบวนการผลิตช่วงฤดูแล้งสามารถ
 เก็บกักน้ำได้ ๑.๖ ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งโครงการชลประทานจังหวัดสระบุรีเห็นว่า



เป็นจุดที่มีการใช้น้ำเหมาะสม และควรที่จะสร้างบ่อเก็บน้ำประมาณ ๑.๕ ล้านลูกบาศก์เมตร เพื่อใช้ในหน้าแล้ง และใช้กักเก็บน้ำในลักษณะโครงการแก้มลิง สำนักชลประทานที่ ๑๐ เห็นว่าให้ใช้ในระหว่างเดือนมกราคม ถึงเดือนมิถุนายนของทุกปี ซึ่งให้เก็บกักน้ำไว้ใช้ ๑.๔ ล้านลูกบาศก์เมตร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เห็นว่าไม่มีปัญหาเรื่องการใช้น้ำ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงไม่ได้กล่าวถึงปัญหาดังกล่าว ส่วนปัญหาเรื่องการระบายน้ำทิ้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะระบายน้ำทิ้งจากระบบหล่อเย็นซึ่งเป็นน้ำที่ปลอดภัยลงสู่คลองหนองจุกเหลื่อม ส่วนน้ำฝนในคุอบบริเวณโรงงานจะระบายออกสู่คลองห้วยป่า และในช่วงก่อสร้างโรงงานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะซื้อน้ำประปาจากการประปานครหลวงกับอำเภอท่าเรือมาใช้ ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สนับสนุนเงินให้แก่สำนักงานประปาเพิ่มเติม นั้น เป็นการสนับสนุนการพัฒนาน้ำประปาตามที่ชาวบ้านร้องขอในเวทีสาธารณะ จึงเป็นประโยชน์แก่ชาวบ้านและชุมชน นอกจากนั้นหลังจากที่ได้ประกอบกิจการก็จะมีเงื่อนไขตามกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ และต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานของรัฐ อีกหลายหน่วยงาน หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่สามารถดำเนินการตามเงื่อนไขและข้อกำหนดได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็สามารถสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ หยุดการดำเนินการต่าง ๆ ได้ สำหรับร่างผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่เคยทราบมาก่อน โดยทราบครั้งแรกเมื่อประมาณต้นปี ๒๕๕๑ โดยทราบจากเวทีสาธารณะ ขณะนั้นได้มีการซื้อที่ดินไปแล้ว ประมาณ ๓๐๐ กว่าไร่ และได้ประมูลงานไปแล้วด้วย จึงได้มีการประชุมกันว่าจะดำเนินการต่อหรือหยุดดำเนินการ และจะทำอย่างไรต่อไป แต่เนื่องจากได้มีการลงทุนไปมากแล้ว จึงได้ดำเนินการต่อ ส่วนเหตุผลและความจำเป็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต้องดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงต่อไปภายหลังจากที่ได้ทราบถึงเรื่องร่างผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี เมื่อประมาณปี ๒๕๕๑ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ลงทุนซื้อที่ดินไปแล้วเป็นเงินกว่า ๓๐๐ ล้านบาท และได้ประเมินถึงทางเลือกต่าง ๆ สำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และได้ข้อสรุปว่า การที่ภาครัฐได้จัดการประมูลเพื่อก่อสร้างโรงไฟฟ้าและขายไฟฟ้าให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยนั้น เป็นการดำเนินการตามแผนการใช้ไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่ได้ประเมินจากการใช้ไฟฟ้าในอนาคตที่จะต้องเพิ่มขึ้นเพื่อรองรับความต้องการใช้ไฟฟ้าของประชาชนที่เพิ่มมากขึ้นทุกปี ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการขาดแคลนการใช้ไฟฟ้าของประชาชนในประเทศ ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะได้ทราบถึงร่างผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี ได้ลงทุน



เพื่อก่อสร้างโครงการโรงไฟฟ้าไปแล้วเป็นจำนวน ๓๖๓,๙๓๓,๑๒๗ บาท ซึ่งหากไม่ได้ดำเนินการต่อการลงทุนก็จะเสียหายและถือว่าสูญเปล่าทันที นอกจากนี้ในฐานะที่เป็นผู้ชนะการประมูลและมีหน้าที่ภาระผูกพันตามข้อกำหนดการประมูลหากไม่ดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อาจถูกพิจารณาให้เป็นผู้ผิดข้อกำหนดการประมูลและทำให้ต้องถูกริบเงินประกันเป็นจำนวน ๘๐๐ ล้านบาท และยังอาจถูกเรียกค่าเสียหายอีกส่วนหนึ่ง และตามภาระผูกพันดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่อาจอ้างร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี พ.ศ. เพื่อปฏิเสธหน้าที่ผูกพันในการดำเนินการโครงการโรงไฟฟ้า อีกทั้งไม่เข้าเงื่อนไขข้อกำหนดที่จะยกเว้นความรับผิดชอบและขอคืนหนังสือค้ำประกันได้ ครอบงำที่ร่างกฎกระทรวงดังกล่าวยังไม่ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่สามารถดำเนินโครงการต่อไปได้ อาจส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของรัฐที่จะต้องสูญเสียกำลังการผลิตไฟฟ้าที่คาดการณ์ตามแผนงานที่วางไว้ ย่อมส่งผลให้เกิดการขาดแคลนพลังงานไฟฟ้าที่จะให้บริการแก่ประชาชนในอนาคต นอกจากนี้จะต้องมีการเริ่มต้นศึกษาโครงการใหม่ เพื่อก่อสร้างโรงไฟฟ้าในขนาดที่เท่ากันในพื้นที่อื่น ต้องใช้เวลาและอาจต้องเสียเวลาในการเริ่มโครงการใหม่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว การดำเนินโครงการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นั้นสามารถดำเนินการต่อไปได้ โดยไม่มีผลกระทบใด ๆ ต่อเจตนารมณ์ของร่างผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี เมื่อไม่มีกฎหมายหรือกฎหมายใด ๆ ที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต้องหยุดดำเนินโครงการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่สามารถหยุดดำเนินโครงการได้ เพราะจะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นฝ่ายผิดสัญญากับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีมาตรการในการควบคุมคนงานที่จะเข้ามาก่อสร้างโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขง มาตรการป้องกันควบคุมผลกระทบต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างก่อสร้าง มาตรการรองรับการเลี้ยงไก่ในชุมชนไว้ ส่วนการขออนุญาตก่อสร้างอาคารนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะก่อสร้างโดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาต โดยการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา ๓๔ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ขณะนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยังไม่ได้ดำเนินการทดลองเดินเครื่องจักรและดำเนินการผลิตไฟฟ้า ยังอยู่ระหว่างการดำเนินการก่อสร้างโครงการโรงไฟฟ้า ส่วนการทิ้งน้ำลงคลองห้วยป่าและคลองหนองงูเหลือมนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือแจ้งขออนุญาตไปยังเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ลงวันที่



๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๒ และลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ตามลำดับ การออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิได้เป็นการขัดต่อกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดไว้ในข้อ ๔ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกสืบเอ็ดกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานไฟฟ้าให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้พิจารณาร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี พ.ศ. ในการออกใบอนุญาตและเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกเจตนาต้องการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ พิจารณาและใช้บังคับร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี พ.ศ. เสมือนเป็นกฎหมาย ซึ่งเป็นการขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และแม้ร่างผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรีมีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เห็นว่าพื้นที่ของชาวบ้านตำบลหนองกบอำเภอนองแสง บริเวณรอบ ๆ โรงงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทั้งหมดตลอดจนบริเวณอื่นก็ยังคงสามารถใช้เป็นพื้นที่เกษตรกรรมตามเจตนารมณ์ของร่างผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรีที่ประสงค์ให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่อนุรักษ์เกษตรกรรมได้ดั้งเดิมโดยไม่มีผลกระทบแต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีทั้งหกสืบเอ็ดคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเป็นไปในทำนองเดียวกันว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นกลุ่มบุคคลที่ได้ยื่นคัดค้านการพิจารณาออกใบอนุญาตโรงไฟฟ้าหนองแสง ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการออกใบอนุญาตโรงไฟฟ้าหนองแสงมาโดยตลอด และเป็นผู้ซึ่งจะถูกกระทบกระเทือนสิทธิจากการก่อสร้างและประกอบกิจการโรงไฟฟ้าหนองแสงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทั้งสิทธิของชุมชนในการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิในการมีชีวิตรอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี รวมทั้งกระทบต่อชีวิตและการประกอบอาชีพเกษตรกรรมของผู้ฟ้องคดีและประชาชนในพื้นที่ซึ่งการถูกกระทบกระเทือนสิทธิดังกล่าวเป็นผลโดยตรงจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาออกใบอนุญาตโรงไฟฟ้าหนองแสงให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังนั้นผู้ฟ้องคดีจึงย่อมมีฐานะเป็นคู่กรณีที่จะถูกกระทบกระเทือนสิทธิจากการพิจารณาออกใบอนุญาตโรงไฟฟ้าหนองแสงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และย่อมมีสิทธิตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ



การทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ในการได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดง
 พยานหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตโรงไฟฟ้าหนองแขง เมื่อคดีนี้
 ไม่เคยปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จัดให้มีกระบวนการรับฟังข้อโต้แย้ง
 ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา ๓๐ ก่อนการพิจารณาออกใบอนุญาตโรงไฟฟ้าหนองแขง
 เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะคู่กรณีที่น่าจะถูกกระทบสิทธิจากการออกใบอนุญาต
 โรงไฟฟ้าหนองแขง สามารถอธิบายชี้แจงข้อมูล ข้อโต้แย้ง ตลอดจนความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดี
 จะได้รับหรืออาจได้รับจากการออกใบอนุญาตโรงไฟฟ้าหนองแขงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับฟัง
 โดยละเอียด กับทั้งเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสรับฟังคำอธิบายตอบข้อโต้แย้งหรือข้อซักถาม
 จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อนการมีคำสั่งออกใบอนุญาตโรงไฟฟ้าหนองแขงด้วย ทั้งที่
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับทราบแล้วว่ามีผู้โต้แย้งคัดค้านการออกใบอนุญาตโรงไฟฟ้าหนองแขง
 กรณีจึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็น
 สาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นอันส่งผลให้ใบอนุญาตประกอบกิจการ
 โรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า เลขที่ (สรข.๕) ๐๒-๓๑๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๓
 ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
 เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐
 มาตรา ๔๘ ที่ได้โอนอำนาจในการอนุมัติอนุญาตให้มีการตั้งโรงงานและประกอบกิจการโรงงาน
 ผลิตพลังงานจากปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมาเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 ประกอบกับพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจ
 หน้าที่ในการอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า ผู้ประกอบกิจการโรงงาน
 จำพวกที่ ๓ ต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด
 ในกฎกระทรวงตามมาตรา ๘ ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว และประกาศ
 ของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา ๓๒ และกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตาม
 ความพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ หมวด ๑ เรื่อง ที่ตั้ง สภาพแวดล้อม ลักษณะ
 อาคารและลักษณะภายในของโรงงาน ข้อ ๔ ที่บัญญัติว่า โรงงานจำพวกที่ ๓ นอกจากห้าม
 ตั้งในบริเวณตามข้อ ๒ แล้ว ต้องตั้งอยู่ในทำเลและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม มีบริเวณ
 เพียงพอที่จะประกอบกิจการอุตสาหกรรมตามขนาดและประเภทหรือชนิดของโรงงาน
 โดยไม่อาจก่อให้เกิดอันตราย เหตุรำคาญ หรือความเสียหายต่อบุคคล หรือทรัพย์สินของผู้อื่นด้วย



จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจดุลพินิจที่จะพิจารณาว่าจะออกใบอนุญาตหรือไม่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ร้องขอได้ตามแต่ความเหมาะสมของข้อเท็จจริงในแต่ละเรื่องแต่ละกรณีโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ กฎหมายมิได้บังคับว่าหากมีผู้ยื่นคำขออนุญาตแล้วผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ต้องออกใบอนุญาตให้ผู้ร้องขอในทุกกรณี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าสาระสำคัญประการหนึ่งในการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะพิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ร้องขอหรือไม่ อยู่ที่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ ชนิด ประเภท และขนาดของโรงงาน ประกอบกับสภาพทำเลที่ตั้ง สภาพแวดล้อมของที่ตั้ง โรงงานในแต่ละเรื่องว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จำเป็นต้องแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างรอบด้านก่อนที่จะพิจารณาและมีคำสั่งออกไป พื้นที่อำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี อันเป็นที่ตั้งของโรงไฟฟ้าหนองแขง ไม่เหมาะสมต่อการอนุญาตให้ตั้งโรงงาน และประกอบกิจการพลังงานกล่าวคือ ขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นั้น พื้นที่นี้อยู่ระหว่างรอการประกาศใช้ร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี พ.ศ. ซึ่งตามร่างผังเมืองรวมดังกล่าว พื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้าหนองแขงถูกกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมซึ่งมีข้อกำหนดห้ามก่อสร้างโรงไฟฟ้า การที่ร่างผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรีได้กำหนดให้พื้นที่อำเภอหนองแขงเป็นเขตอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมนั้นมิได้เป็นไปโดยอำเภอใจ แต่ได้ผ่านการศึกษาทางวิชาการตามหลักวิชาผังเมืองโดยหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดทำผังเมืองของประเทศซึ่งต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์สาธารณะในระยะยาวอย่างรอบคอบแล้ว อีกทั้งร่างผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรีก็ได้ผ่านกระบวนการที่เป็นสาระสำคัญทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการสำรวจพื้นที่ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนคัดค้าน ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการผังเมือง ตลอดจนการผ่านความเห็นชอบในหลักการของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าสูงสุดของฝ่ายบริหารแล้วตั้งแต่วันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ เหลือเพียงการตรวจสอบความเรียบร้อยของคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะมีการประกาศใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีมิได้อ้างถึงร่างผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี ในฐานะที่เป็นบทบัญญัติกฎหมายที่สามารถนำมาบังคับใช้ให้มีผลเป็นการจำกัดสิทธิของเอกชนได้โดยตรง หากแต่ได้ยกขึ้นอ้างในฐานะที่เป็นข้อเท็จจริงที่ยืนยันถึงความไม่ถูกต้องเหมาะสมของพื้นที่ตั้งโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓



และเป็นข้อเท็จจริงสนับสนุนเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายในการใช้ดุลพินิจพิจารณา ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าเป็น การใช้ดุลพินิจที่ขัดต่อกฎหมาย คือกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความ ในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยหาได้เป็นการขอให้ศาลพิจารณาพิพากษา ยอมรับให้ร่างผังเมืองรวมสามารถใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กล่าวอ้าง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏโดยชัดแจ้งตามร่างผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรีว่า พื้นที่อำเภอหนองแขง ไม่สมควรให้มีการประกอบกิจการโรงไฟฟ้า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตประกอบ กิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจออกคำสั่ง ทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงเป็นที่ชัดแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีได้ยกร่างผังเมืองรวม จังหวัดสระบุรี ขึ้นอ้างในฐานะที่เป็นข้อเท็จจริงประกอบข้อกฎหมายอื่นที่ใช้บังคับอยู่ หาได้ยกขึ้นอ้างอย่างเป็นกฎหมายโดยตรงไม่ ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่าผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลนำร่างผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี ซึ่งยังไม่มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย มาใช้เป็น เหตุในการพิจารณาเพิกถอนใบอนุญาตฯ อันเป็นการขัดต่อหลักนิติรัฐและกระทบกระเทือน ต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงเป็นความเข้าใจที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และเป็นข้อกล่าวอ้างที่พยายามบิดเบือนประเด็นให้เกิดความเข้าใจผิด กระบวนการจัดทำและประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรีนั้น เป็นกระบวนการ ตรากฎหมายโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๖ กำหนดให้การใช้บังคับผังเมืองรวมทำได้โดยการตราเป็นกฎกระทรวงและมีรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจลงนามในกฎกระทรวง โดยขั้นตอนหนึ่งในการวางและ จัดทำผังเมืองรวมนั้น ได้กำหนดให้มีการเสนอร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ต่อคณะรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารเพื่อให้มีมติให้ความเห็นชอบในหลักการก่อน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าร่างผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรีได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้ความ เห็นชอบแล้วเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ จึงถือได้ว่าเป็นร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารที่ หัวหน้าฝ่ายบริหารได้ให้การรับรองความถูกต้องเหมาะสมแล้ว ซึ่งในระหว่างกระบวนการ ประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมในขั้นตอนที่เหลี่ยวย่อมไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงในสิ่งที่เป็น สาระสำคัญ อันรวมถึงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามร่างผังเมืองรวมได้อีก นอกจากนี้ การวางและจัดทำร่างผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรียังได้ดำเนินการผ่านขั้นตอนการรับฟัง



ความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่แล้ว ซึ่งนอกจากขั้นตอนดังกล่าวจะเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองกำหนดไว้แล้ว มติและความคิดเห็นที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ยังถือเป็นเจตจำนงร่วมของประชาชนและเป็นตั้งสัญญาประชาคมที่ฝ่ายปกครองจะต้องให้ความเคารพยึดถือปฏิบัติตาม โดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างผังเมืองรวมในส่วนที่เป็นสาระสำคัญให้ผิดไปจากความประสงค์ของประชาชนได้ การพิจารณาความเหมาะสมของพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้าหรืออุตสาหกรรมแต่ละแห่งนั้น ไม่อาจพิจารณาเพียงลักษณะภายนอกอย่างผิวเผิน หากแต่จำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยรายละเอียดทั้งหมดซึ่งในแต่ละพื้นที่ย่อมมีความอ่อนไหวแตกต่างกันและย่อมหมายถึงความเสี่ยงในการเกิดผลกระทบที่แตกต่างกันด้วย ประกอบกับพื้นที่ตั้งโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงนั้นยังมีร่างผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรีที่เป็นฐานข้อมูลสนับสนุนถึงความไม่เหมาะสมในการอนุญาตให้ก่อสร้างโรงไฟฟ้าบนพื้นที่ดังกล่าว รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ผ่านความเห็นชอบนั้น เป็นเพียงการประเมินคาดการณ์ ถึงผลกระทบและกำหนดมาตรการในการป้องกันและแก้ไขมิให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อบุคคล ทรัพย์สิน ชุมชน และสภาพแวดล้อมจนเกินสมควร แต่มิได้หมายความว่า จะไม่มีผลกระทบเกิดขึ้น ดังนั้นการที่โครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่กำหนดมาตรการป้องกันผลกระทบไว้ครอบคลุมแล้ว และผ่านความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว จึงมิได้เป็นเงื่อนไขบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องผูกพันออกใบอนุญาตโรงไฟฟ้าให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เสมอไป หากแต่เป็นเพียงข้อมูลข้อเท็จจริงหนึ่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า โดยต้องนำมาพิจารณาประกอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งหากปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอื่น ๆ ที่เป็นการต้องห้ามหรือแสดงถึงความไม่ถูกต้องเหมาะสมในการอนุญาตให้ก่อสร้างโรงไฟฟ้าหนองแขง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็มีหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจของตนเองตามอำนาจที่กฎหมายกำหนดพิจารณาไม่เห็นชอบออกใบอนุญาตโรงไฟฟ้าหนองแขงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยไม่อาจกล่าวอ้างได้ว่าต้องเห็นชอบตามความเห็นของหน่วยงานองค์กรอื่น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาและมีมติเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงซึ่งมิได้นำเสนอข้อมูลความไม่เหมาะสมของพื้นที่ทั้งเรื่อง



การขัดต่อร่างผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรีและปัญหาการขาดแคลนน้ำไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างถูกต้องครบถ้วน จึงเป็นการพิจารณาที่อาศัยฐานข้อมูลข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนและละเลยในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ มติเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๒ จึงเป็นมติที่ไม่ถูกต้องและไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าตั้งแต่วันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ แต่ครั้งแรกที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หยิบยกคำร้องขอดังกล่าวขึ้นสู่การพิจารณาของคณะกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คือวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นการประชุมหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือชี้แจงเกี่ยวกับการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จากกรมโรงงานอุตสาหกรรมในวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ โดยข้อมูลและความเห็นที่ได้จากกรมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นแหล่งข้อมูลหลักเพียงแหล่งเดียวที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้และผูกพันตนเองในการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงเป็นไปไม่ได้เลยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะหยิบยกเรื่องราวการขออนุญาตประกอบกิจการพลังงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ขึ้นพิจารณาได้ก่อนวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ หรือหากมีการหยิบยกเรื่องดังกล่าวขึ้นสู่การพิจารณาที่ไม่สามารถพิจารณาได้ เนื่องจากไม่มีข้อมูลและรายละเอียดของโครงการเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้เวลาในการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้านับจากวันที่ได้รับข้อมูลความคิดเห็นจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมในวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ จนถึงวันที่มีมติออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ คิดเป็นวันทำการของราชการเพียง ๘ วัน จึงเป็นการพิจารณาออกใบอนุญาตอย่างเร่งรีบ โดยไม่มีการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีหรือสอบถามความเห็นของหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมเพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการออกใบอนุญาต กับทั้งช่วงเวลาที่มีการออกใบอนุญาตโรงไฟฟ้าหนองแขงนั้น ก็อยู่ระหว่างที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางเพื่อขอให้เร่งรัดให้มีการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรีหรือหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ทรัพย์สิน หรือให้มีการกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราว อันจะมีผลทำให้ไม่อาจมีการอนุญาตให้ตั้งโรงไฟฟ้าหนองแขงได้ พฤติการณ์ความเร่งรีบดังกล่าวจึงมีลักษณะที่อาจ



เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยเอื้อประโยชน์ให้กับเอกชนยิ่งกว่าการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะมีหน้าที่โดยตรงที่ต้องดำเนินการจัดหาพลังงานไฟฟ้าให้เพียงพอต่อความต้องการของประเทศ อย่างไรก็ตามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดด้วย ซึ่งกฎหมายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องปฏิบัติตามและเป็นข้อจำกัดในการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้นนอกจากพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ อันเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และจำกัดอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้วยังรวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ที่บัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนและสิทธิในการอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชน และมาตรา ๘๕ ที่บัญญัติถึงแนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการจัดทำผังเมืองและพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่บัญญัติถึงการวางและจัดทำผังเมือง ซึ่งกฎหมายทั้งหมดที่กล่าวมาแล้วแต่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะอื่น ๆ นอกจากประโยชน์สาธารณะด้านพลังงานตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กล่าวอ้างด้วย โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อาจอ้างประโยชน์สาธารณะด้านพลังงานมาสนับสนุนการอนุญาตให้มีการสร้างโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม นอกจากนี้ข้อเท็จจริงยังปรากฏอีกว่า ลุ่มน้ำป่าสักและเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ซึ่งเป็นแหล่งน้ำที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะสูบน้ำไปใช้ในการดำเนินการของโรงไฟฟ้าหนองแขงนั้น มีปัญหาการขาดแคลนน้ำ มีปริมาณน้ำไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้น้ำของเกษตรกรและประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะในฤดูแล้ง การอนุญาตให้มีโรงไฟฟ้าหนองแขง ซึ่งต้องสูบน้ำไปใช้ในกระบวนการผลิตปริมาณมหาศาล จะยิ่งเป็นการซ้ำเติมความรุนแรงของปัญหาดังกล่าวให้เพิ่มมากขึ้น อันจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนในพื้นที่จนเกินสมควร

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ให้การเพิ่มเติมว่า การออกใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ และกฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการดำเนินการขอรับใบอนุญาตและการอนุญาตให้ประกอบกิจการพลังงานดังกล่าว เป็นเรื่องระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓



เท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย และผลกระทบโดยตรงจากการพิจารณาทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อมีคำสั่งออกใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงาน แม้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกจะเป็นผู้คัดค้านคำขอที่จะให้รวมถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครองจากการออกใบอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกก็ไม่มีฐานะเป็นคู่กรณีในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ประกอบกิจการโรงงานจึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่ต้องให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกต้องโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานก่อนออกใบอนุญาต ประกอบกับในการออกใบอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยังไม่ได้มีการก่อสร้างโครงการ และหากสร้างโครงการแล้วก็ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าจะเปิดดำเนินการได้เมื่อใด และจะมีความเสียหายตามที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกกล่าวอ้างหรือไม่ ข้อกล่าวอ้างอันเป็นฐานแห่งสิทธิการฟ้องของผู้ฟ้องคดีเป็นสิ่งที่ไกลเกินกว่าเหตุที่จะคาดหมายได้ การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างนั้นเป็นการอ้างที่ไม่จำกัดขอบเขตไม่ชี้ชัดสิทธิของตนไม่ชี้ความเสียหายที่เกิดขึ้น เป็นการคาดเหตุการณ์อนาคตมาพิจารณาในการคัดค้านคำสั่งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลพื้นที่ที่ใช้ในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นั้น จากการตรวจสอบของกรมโรงงานอุตสาหกรรม พบว่า พื้นที่ที่ใช้ในการก่อสร้างโรงไฟฟ้ามีสภาพเป็นทุ่งนาห่างไกลจากแหล่งชุมชน บ้านพักอาศัย บ้านจัดสรร สถานที่ราชการ โรงพยาบาล โบราณสถาน หรือแหล่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออยู่ในพื้นที่ที่ห้ามมีการตั้งโรงงาน จึงไม่ต้องห้ามมิให้มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้า ซึ่งในการพิจารณาการออกใบอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องใช้ความเห็นจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมมาเป็นองค์ประกอบในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็ตาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องพิจารณาโดยใช้หลักเกณฑ์อื่นมาประกอบด้วย เช่น ความสมบูรณ์ของสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างผู้ยื่นคำขอกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร สิทธิในการถือครองที่ดินที่ใช้ในการก่อสร้างโรงไฟฟ้า ปริมาณความเพียงพอของเชื้อเพลิง กระบวนการในการจัดหาวัตถุดิบ เป็นต้น และจำนวนวันที่ใช้ในการพิจารณาอนุญาตไม่ใช่สาระสำคัญ ข้อสำคัญผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑



ได้พิจารณาข้อมูลครบทุกด้านอย่างถี่ถ้วนรอบคอบ ตามขั้นตอนทั้งในข้อเท็จจริง และ ข้อกฎหมายก่อนพิจารณาออกใบอนุญาตแล้ว โครงการดังกล่าวไม่อาจถือได้ว่าเป็นโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงไม่ว่าในด้านใด ๆ จึงไม่จำเป็นต้อง ดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะใช้ดุลพินิจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบกับ รายงานฯ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ กระทั่งต่อสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชนจะต้อง มีกฎหมายบัญญัติรับรองการดำเนินการดังกล่าวไว้ด้วย และผู้ฟ้องคดีทั้งหกสิบเอ็ดก็มิได้ คัดค้านข้อเท็จจริงดังกล่าวแต่อย่างใด โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองที่ผู้ฟ้องคดี ทั้งหกสิบเอ็ดอ้างว่ากรมโยธาธิการและผังเมืองได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวในการ จัดทำร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี พ.ศ. กำหนดให้เป็นเขต อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ห้ามก่อสร้างโรงไฟฟ้า และเหลือเพียงขั้นตอนการตรวจสอบ ความเรียบร้อยของคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนจะประกาศใช้บังคับ ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดี ทั้งหกสิบเอ็ดเข้าใจว่าเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในหลักการของร่างกฎหมาย หรือร่างกฎกระทรวงที่หน่วยงานเสนอไปแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีหน้าที่แค่เพียง ตรวจสอบความถูกต้องหรือความเรียบร้อยของร่างกฎหมายหรือร่างกฎกระทรวงเท่านั้น นับตั้งแต่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบในหลักการของร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับ ผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี พ.ศ. เมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ จนกระทั่งถึงปัจจุบัน เป็นเวลากว่า ๔ ปี แล้ว แต่คณะกรรมการกฤษฎีกายังตรวจพิจารณาร่างกฎกระทรวง ดังกล่าวยังไม่แล้วเสร็จ ในเมื่อข้อเท็จจริงการกำหนดให้พื้นที่ตำบลหนองกบ อำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี เป็นเขตอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ยังไม่เป็นที่ยุติ เพราะยังไม่มี การออก กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมมาใช้บังคับ จึงต้องถือว่าข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุแห่งการ จำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยังไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้อำนาจจำกัดสิทธิเช่นว่านั้นได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีทั้งหกสิบเอ็ด ได้ยอมรับข้อเท็จจริงทั้งในประเด็นที่ว่า สถานที่ตั้งของโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงไม่ขัดต่อ ข้อ ๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน



พ.ศ. ๒๕๓๕ และร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี พ.ศ. ยังไม่มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งหกสิบเอ็ดคน ยอมรับข้อเท็จจริงที่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีข้อจำกัดทางกฎหมายในการใช้ดุลพินิจพิจารณาให้ความเห็นชอบกับรายงานฯ และต้องใช้ดุลพินิจตามที่กฎหมายเปิดช่องให้ทำได้ ซึ่งเป็นที่ประจักษ์ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำข้อมูลและข้อเท็จจริงในด้านต่าง ๆ ตามที่ปรากฏในรายงานมาใช้วิเคราะห์และประเมินมาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมในด้านใดบ้าง และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่ามาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่ผู้มีสิทธิจัดทำรายงานฯ เสนอมีความครบถ้วนและเหมาะสมต่อการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้ให้ความเห็นชอบกับรายงานฯ ดังกล่าว ประเด็นเกี่ยวกับความเหมาะสมของสถานที่ตั้งโครงการเป็นเรื่องที่อยู่ในดุลพินิจของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานเป็นผู้พิจารณาเมื่อจะมีการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะถือว่าความเหมาะสมของพื้นที่เป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งในหลาย ๆ องค์ประกอบที่จะต้องพิจารณา แต่ไม่ใช่เป็นองค์ประกอบหลักถึงขนาดถ้าหากมีความเหมาะสมน้อยกว่าองค์ประกอบด้านอื่น ๆ แล้ว โครงการที่ตั้งในพื้นที่นั้น ๆ จะไม่สามารถดำเนินโครงการต่อไปได้ เพราะสามารถกำหนดมาตรการป้องกันผลและลดผลกระทบอื่น ๆ เพื่อมาใช้ทดแทนข้อด้อยดังกล่าวได้ เช่น ในโครงการนี้ได้กำหนดให้มีกำแพงดินสูงประมาณ ๔.๕ เมตร จากพื้นเพื่อลดเสียงดังรบกวนที่อาจจะเกิดขึ้น กำหนดให้กระบวนการเผาไหม้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติด้วยระบบ Dry Low NO_x Combustion ซึ่งมีประสิทธิภาพในการกำจัดก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์จึงทำให้การระบายอากาศเสียจากโครงการดีกว่าค่ามาตรฐานตามที่หน่วยงานของรัฐกำหนด ให้น้ำเสียที่เกิดจากการปนเปื้อนจากกระบวนการผลิตกำหนดให้ส่งเข้าสู่ระบบกำจัดระบบ Zero Liquid Discharge และไม่ปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติหรือแหล่งน้ำสาธารณะ เป็นต้น ดังนั้น เมื่อในภาพรวมของมาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ให้ความเห็นชอบไปแล้ว มีความเหมาะสมและครอบคลุมปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมิได้กระทำการใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒



ให้ความเห็นชอบกับรายงานแล้ว เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ที่จะต้องพิจารณาอนุมัติ หรืออนุญาตให้ดำเนินโครงการซึ่งต้องนำมาตรการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ให้ความเห็นชอบ ไปกำหนดเป็นเงื่อนไขในการส่งอนุญาต หรือต่ออายุใบอนุญาตโดยให้ถือว่าเป็นเงื่อนไขที่กำหนดตามกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้น ๆ ต้องดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเรื่องนั้น ๆ ตั้งแต่เขาไปหาหนัก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีเพียงหน้าที่หลักในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ หรือไม่ให้ความเห็นชอบกับรายงาน ซึ่งเป็นการทำหน้าที่ทางด้านวิชาการในการตรวจสอบว่ามาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้มีการจัดทำขึ้นนั้นมีความเหมาะสมในการนำไปใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นกับโครงการดังกล่าวหรือไม่ ให้กับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการอนุมัติ หรืออนุญาตให้ดำเนินโครงการที่ต้องจัดทำรายงานดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้มีหน้าที่ติดตามว่าเจ้าของโครงการซึ่งต้องจัดทำรายงาน จะปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบว่าพื้นที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงอยู่ระหว่างการดำเนินการจัดทำขออนุญาตกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี พ.ศ. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้มีการประเมินมาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สอดคล้องกับการเป็นเขตอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ทั้งในเรื่องที่เกี่ยวกับผลกระทบที่จะมีต่อการประกอบอาชีพเลี้ยงไก่ไข่ ไก่เนื้อ อาชีพเพาะเห็ดฟาง อาชีพทำนา สภาพสถานที่ตั้งของชุมชนทรัพยากรธรรมชาติในท้องที่แหล่งน้ำ คุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ก่อนที่จะมีโครงการในเมื่อพื้นที่ในบริเวณดังกล่าวยังมีได้มีการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ต้องผูกพันปฏิบัติตามเกี่ยวกับการกำหนดให้เขตพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม และห้ามสร้างโรงไฟฟ้า รวมทั้งยังมีดุลพินิจที่จะพิจารณาถึงความเหมาะสมและความได้สัดส่วนของมาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นจากโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงว่ามีความเหมาะสม และได้สัดส่วนหรือไม่ อย่างไร



ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้การเพิ่มเติมว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริง และแสดงพยานหลักฐานรวมถึงข้อวิตกกังวลต่าง ๆ ต่อเจ้าหน้าที่คือ สำนักงานอุตสาหกรรม จังหวัดสระบุรีแล้ว ทั้งนี้ กรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจให้ความเห็นต่อ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามบทบัญญัติมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ การที่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสระบุรีได้ดำเนินการแจ้งประกาศเรื่องการขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้รับทราบ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นหรือข้อวิตกกังวลต่าง ๆ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้นำความเห็น ข้อวิตกกังวล ตลอดจนข้อเรียกร้องของประชาชน ซึ่งรวมถึงกลุ่มผู้ฟ้องคดีเข้าสู่อการพิจารณาอย่างครบถ้วนแล้ว การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการดำเนินการโดยชอบตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว นอกจากนี้ ข้อกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับทราบข้อโต้แย้งการออกใบอนุญาตโรงไฟฟ้าหนองแขง ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จากข้อสรุปความเห็นของหน่วยงานอื่นได้แก่ คณะกรรมการ ตรวจสอบของจังหวัดสระบุรี สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสระบุรี และกรมโรงงาน อุตสาหกรรม เท่านั้นก็ไม่เป็นความจริง เพราะผู้ฟ้องคดีเองก็ได้ทำการโต้แย้งมายัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยตรง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้รับไว้พิจารณา อีกทั้งยังได้ทำการ พิจารณาตรวจสอบข้อมูลกลับไปยังหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้ข้อมูลประกอบการ พิจารณาออกใบอนุญาตอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ การพิจารณาออกใบอนุญาตในกรณีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้มีอำนาจในการพิจารณาและออกใบอนุญาตอย่างเบ็ดเสร็จแต่อย่างใด แต่จะต้องดำเนินการขอความเห็นจากหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งในกรณีนี้ก็ คือ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสระบุรี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติ การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ฟ้องคดีตลอดจนชาวบ้านผู้มีความวิตกกังวล รายอื่น ๆ แล้ว ย่อมเท่ากับว่ามีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียอย่างถูกต้องครบถ้วน ตามลำดับของหน่วยงานที่รับผิดชอบแล้วผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ยื่นคำขออนุญาตประกอบกิจการ โรงงานพร้อมเอกสารประกอบต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ครบถ้วนเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๒ ซึ่งตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐



ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้เวลาในการพิจารณาเรื่องการออกใบอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นระยะเวลารวมทั้งสิ้นถึงกว่า ๙ เดือน โดยมีการเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชี้แจงข้อเท็จจริงตามประเด็นข้อสงสัยและข้อกังวลต่าง ๆ ที่ได้มีการร้องเรียนโดยผู้ฟ้องคดีหลายครั้งหลายครา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็มีหนังสือติดตามเร่งรัดคำสั่งไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หลายครั้งด้วย กรณีจึงมิใช่การเร่งรีบออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ภายใน ๘ วันทำการดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างแต่อย่างใด โครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้เป็นการดำเนินการที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายใด ๆ รวมทั้งโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงก็ยังได้มีการกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุมทุกด้านทำให้เป็นที่มั่นใจได้ว่าการดำเนินการตามโครงการไม่ว่าจะในระยะก่อสร้างหรือในระยะดำเนินการจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ระบบนิเวศ การดำรงชีวิตประจำวัน และวิถีชีวิตเกษตรกรรมของชาวบ้านรอบโครงการโรงไฟฟ้าแน่นอน ทั้งนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะเกี่ยวกับการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ก็มีความเห็นว่ามาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีความเหมาะสมและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด จึงได้มีมติให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รวมทั้งหน่วยงานราชการซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้และมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการพิจารณาการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็ได้ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ตลอดจนประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่ผู้ฟ้องคดีวิตกกังวล ซึ่งรวมถึงประเด็นเรื่องรังผึ้งเมืองรวมจังหวัดสระบุรีแล้ว ก่อนที่จะได้มีการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยชอบการดำเนินการโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ การมีมติเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ และการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ต้องการให้มีการสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่ของตน จึงได้พยายามกล่าวหาว่าการให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ และออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตไฟฟ้าให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นไปโดยไม่ชอบ เพราะยังไม่ได้มีการพิจารณาข้อเท็จจริงเรื่องรังผึ้งเมืองรวมจังหวัดสระบุรี เพราะหากพิจารณาแล้วจะต้องไม่ให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ รวมทั้งไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตไฟฟ้าให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กรณีจึงเห็นได้ว่า เมื่อผู้ฟ้องคดี



เห็นว่าผลการพิจารณาของหน่วยงานราชการเกี่ยวกับโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้เป็นไปตามที่ตนต้องการจึงได้ฟ้องร้องคดีนี้ต่อศาลปกครองโดยกล่าวอ้างว่า การพิจารณาการมีมติเห็นชอบรายการวิเคราะห์ และการออกใบอนุญาตแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบเพราะรับทราบข้อมูล และข้อเท็จจริงไม่ครบถ้วน ซึ่งไม่เป็นความจริงแต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีทั้งหกสืบเอ็ดชี้แจงว่า นอกจากความไม่เหมาะสมของทำเลที่ตั้งโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขง ยังมีเหตุความไม่เหมาะสมอย่างชัดเจนของทำเลที่ตั้งและสภาพแวดล้อมในการประกอบกิจการโรงงานไฟฟ้าอยู่อีกหลายประการ กล่าวคือ โครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงจะทำให้ต้องสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมทำนาขนาดหลายร้อยไร่ เนื่องจากพื้นที่พิพาทเป็นพื้นที่ที่มีคุน้ำชลประทานซึ่งรับน้ำมาจากคลองระพีพัฒน์ไหลผ่าน ชื่อว่า คุน้ำคลอง ๔ ขวาฝั่งซ้าย โดยมีคุน้ำย่อย ๓ จุด คือจุดที่ ๑ กม.๐+๑๐๐ และคลองระพีพัฒน์ถึงหลังวัดธรรมสินธิ์โสภณ เข้าพื้นที่โครงการประมาณ ๒๐๐ เมตร จุดที่ ๒ กม. ๐+๕๐๐ และเข้าพื้นที่โครงการประมาณ ๑๓๐ เมตร และจุดที่ ๓ กม. ๑+๖๐๐ เข้าพื้นที่โครงการประมาณ ๑๓๐ เมตร และไปสิ้นสุดที่เขต ตำบลโคกม่วง และคลองห้วยป่า ซึ่งคุน้ำย่อยทั้ง ๓ สายประชาชนในพื้นที่และผู้ฟ้องคดีที่มีที่นาอยู่โดยรอบพื้นที่บ่อเก็บน้ำได้ใช้ประโยชน์ทั้งเพื่อการชลประทาน ดึงน้ำเข้าที่นาในช่วงฤดูทำนา ส่วนในฤดูน้ำหลากคุน้ำย่อยทั้ง ๓ สายก็ทำหน้าที่บรรเทาสถานการณ์น้ำท่วมโดยการระบายน้ำผ่านที่นาลงสู่คลองห้วยป่าด้วยการดำเนินการปรับพื้นที่ของโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงเพื่อสร้างบ่อเก็บน้ำ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์และทำหน้าที่ระบายน้ำของคุน้ำย่อยทั้ง ๓ สายเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยังมีได้ศึกษาประเมินผลกระทบและนำเสนอเหตุความไม่เหมาะสมดังกล่าว อันเป็นสาระสำคัญไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ยื่นเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมทำให้มติที่เห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาออกใบอนุญาตโรงไฟฟ้าให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน สำหรับพื้นที่ที่ตั้งโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงมีบริเวณติดต่อกับสถานที่ที่มีความอ่อนไหวต่อผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากโรงไฟฟ้าทั้งด้านเสียงรบกวน แรงสั่นสะเทือน ตลอดจนเหตุเดือดร้อนรำคาญอื่น ๆ สถานที่ใกล้เคียง



ดังกล่าว เช่น โรงเรียน และวัด ย่อมเป็นการขัดแย้งต่อกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๔ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีและชุมชนรอบโรงไฟฟ้ายังได้รับผลกระทบต่อเนื่องจากการฝ่าฝืนมาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งถูกกำหนดเป็นเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตประกอบกิจการโรงไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในหลายกรณีด้วยกัน เช่น ไม่มีการสร้างบ่อกักเก็บน้ำฝน ก่อนปล่อยออกสู่ภายนอก มีการตัดโค่นต้นไม้ใหญ่ที่เป็นแหล่งสร้างรังวางไข่ของนกปากห่าง และนกยางในฤดูผสมพันธุ์ ไม่มีการประชาสัมพันธ์ ชี้แจง การดำเนินโครงการให้ชาวบ้านทราบ รั่วเหล็กซึ่งใช้ล้อมรอบพื้นที่โครงการมีขนาดต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ไม่มีการทำคันดินบริเวณโดยรอบพื้นที่ก่อสร้างโครงการโรงไฟฟ้าก่อนปรับพื้นที่ จุดตั้งสถานีตรวจวัดอากาศไม่ตรงตามตำแหน่งที่กำหนดไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการมีส่วนร่วมของชุมชนตำบลที่ตั้งโรงไฟฟ้าที่ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม แต่ไม่มีสถานที่ในการรับเรื่องร้องเรียน และไม่มีการปฏิบัติตามระเบียบ และการก่อสร้างระบบกรองน้ำประปาผิวดินโดยไม่ได้มีการระบุไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และมีหน้าที่ต้องควบคุมดูแลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตอย่างเคร่งครัด ก็ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ส่งผลให้ปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดี ชุมชนและสิ่งแวดล้อมโดยรอบพื้นที่โครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงยังมีความรุนแรงและไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตแต่อย่างใด

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชี้แจงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงด้วยความสุจริต และได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีการกำหนดมาตรการป้องกันและลดผลกระทบอย่างครอบคลุมทุกด้าน จึงเป็นที่มั่นใจได้ว่าการดำเนินการโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ว่าจะในระยะก่อสร้างหรือระยะดำเนินการย่อมไม่ส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อสภาพแวดล้อมธรรมชาติ วิถีชีวิตเกษตรกรรมหรือระบบนิเวศของชุมชนโดยรอบพื้นที่รัศมีโรงไฟฟ้าอย่างแน่นอน และในการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓



ก็ได้ดำเนินการอย่างถูกต้องตามขั้นตอนกระบวนการพิจารณาที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยได้นำข้อมูลและความเห็นของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาประกอบอย่างรอบด้านครบถ้วน ได้ใช้ดุลพินิจโดยชอบในการพิจารณาอนุมัติใบอนุญาต และยังกำหนดเงื่อนไขท้ายใบอนุญาตอย่างรัดกุมเพื่อประโยชน์สูงสุดของรัฐ ตลอดจนได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีและผู้ที่มีส่วนได้เสียทุกคนได้โต้แย้งชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเต็มที่ โดยได้นำประเด็นข้อวิพากษ์ต่าง ๆ มาพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อนุมัติออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้ดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกสืบเอ็ดอ้างร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี พ.ศ. ในการโต้แย้งว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาออกใบอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยไม่ชอบนั้น เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกสืบเอ็ดเรียกร้องให้นำร่างกฎหมายที่ยังไม่มีผลเป็นกฎหมายขึ้นใช้บังคับเหนือสิทธิที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ การฟ้องคดีและคำขอบังคับของผู้ฟ้องคดีทั้งหกสืบเอ็ด จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดต่อหลักนิติรัฐ นอกจากนี้ โครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นหนึ่งในโครงการตามแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐-๒๕๖๔ (Thailand Power Development Plan : PDP ๒๐๐๗) ซึ่งแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า ดังกล่าวจัดทำโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่อ้างอิงข้อมูลค่าพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าของคณะกรรมการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้า ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า โครงการโรงไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงเป็นโรงไฟฟ้าที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อกำลังการผลิตกระแสไฟฟ้าของประเทศโดยรวม ดังนั้น การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และการดำเนินการโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นการดำเนินการที่ชอบและถูกต้องตามกฎหมายทุกประการ

ผู้ฟ้องคดีทั้งหกสืบเอ็ดชี้แจงเพิ่มเติมว่า เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๕ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรีในราชกิจจานุเบกษาแล้ว โดยกฎกระทรวงดังกล่าวยังคงเนื้อหาสาระสำคัญไว้ตามร่างกฎกระทรวงที่ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ โดยยังคงกำหนดให้พื้นที่อำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี เป็นพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและ



เกษตรกรรมและมีข้อกำหนดห้ามสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่นี้ทุกจำพวกไม่ว่าจะเป็นโรงงานจำพวก ๑ และ ๒ ที่เป็นโรงไฟฟ้าขนาดเล็ก หรือโรงงานจำพวก ๓ ที่เป็นโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ อันเป็นการยืนยันอย่างเป็นทางการจากหน่วยงานรัฐอีกครั้งว่าพื้นที่อำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี เป็นพื้นที่ที่ไม่เหมาะต่อการประกอบกิจการโรงไฟฟ้าดังที่ผู้ฟ้องคดีได้เรียนต่อศาลมาตั้งแต่ต้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ที่ถูกคือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ในพื้นที่อำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี จึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ขัดต่อกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๔

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ชี้แจงว่า แม้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะได้ออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นเวลาหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปแล้วประมาณ ๓ ปี ขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ความเห็นชอบดังกล่าวจึงยังไม่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรีแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ใช้อำนาจดังกล่าวภายใต้กรอบและหลักการของกฎหมายแล้ว การให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงชอบด้วยกฎหมาย หากศาลมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นผู้สุจริตและอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้นำคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไปใช้ประโยชน์แล้วในการยื่นขอรับใบอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และปัจจุบันได้มีการดำเนินการก่อสร้างโครงการไปกว่าร้อยละ ๓๐ และผู้ฟ้องคดีทั้งหกสิบเอ็ดก็ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเมื่อโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงเดินเครื่องจักรผลิตกระแสไฟฟ้าแล้วผู้ฟ้องคดีทั้งหกสิบเอ็ด หรือสาธารณชนจะได้รับผลกระทบจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกสิบเอ็ดกล่าวอ้างหรือไม่

ศาลออกนั่งพิจารณาคดีเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๕ โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน คำแถลงของผู้ฟ้องคดีทั้งหกสิบเอ็ด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๕ รวม ๓ ฉบับ และคำแถลงด้วยวาจาประกอบคำแถลง



เป็นหนังสือของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีทั้งหกสิบเอ็ด และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อีกทั้งคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีด้วยแล้ว

ศาลได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า เมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ โดยแจ้งว่าจะก่อสร้างโรงงาน ในท้องที่หมู่ที่ ๔ ตำบลหนองกบ อำเภอหนองแสง จังหวัดสระบุรี และได้ส่งรายงาน การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีการประชุมเพื่อพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รวม ๓ ครั้ง โดยครั้งที่ ๓ ตามรายงานการประชุมการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้แก่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งเรื่องไปยังกรมโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อให้ ความเห็นชอบในการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า ตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ตามหนังสือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ สกพ ๕๕๐๒/๙๒๓ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๒ และกรมโรงงาน อุตสาหกรรมได้แจ้งว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขครบถ้วน ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว โดยเห็นว่าหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ควรกำหนดเงื่อนไข ๑๐ ข้อ ตามหนังสือกรมโรงงาน อุตสาหกรรม ที่ อก ๐๓๑๕(๒)/๕๗๓๙ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำ เรื่องเข้าพิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๑๕/๒๕๕๓ (ครั้งที่ ๘๙) เมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๓ โดยที่ประชุมเห็นว่ายังขาดความชัดเจนของกรมโรงงานอุตสาหกรรม ในประเด็นว่าควร พิจารณาอนุญาตหรือไม่ นอกจากนี้ยังมีประเด็นอื่นในการพิจารณา จึงยังไม่มี การพิจารณา อนุญาตในครั้งนั้น และได้มีการประชุมเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ มีประเด็นว่า สถานที่ตั้งโรงไฟฟ้าคาบเกี่ยว ๒ จังหวัด แต่ในเอกสารไม่มีจังหวัดพระนครศรีอยุธยา แต่กรมโรงงานอุตสาหกรรมมีความเห็นว่า จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นที่ติดตั้งสถานีสูบน้ำ



และปอพักน้ำของโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงเท่านั้น จึงไม่เข้าข่ายเป็นโรงงานที่จะต้องยื่นขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ในส่วนประเด็นที่ ๒ กรมโรงงานอุตสาหกรรมเห็นว่า ที่ตั้งโรงไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ขัดต่อกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และร่างผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรียังไม่มีผลบังคับใช้ ซึ่งความเห็นของกรมโรงงานอุตสาหกรรมสอดคล้องกับกรมโยธาธิการและผังเมือง ตามหนังสือกรมโยธาธิการและผังเมือง ที่ มท ๐๗๐๖/๖๔๔๒ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๒ เนื่องจากกฎหมายต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับ หากว่านากฎหมายที่ยังไม่มีผลบังคับมาใช้บังคับจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานที่ (สรข.๕) ๐๒-๓๑๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๓ ตามมติการประชุมครั้งที่ ๑๖/๒๕๕๓ (ครั้งที่ ๙๐) เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นประชาชนที่มีภูมิลำเนา มีที่ดิน และประกอบอาชีพอยู่ในพื้นที่อำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี และอำเภอภาชี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมทำนาเป็นหลัก บางส่วนประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพาะเห็ดฟางหรือเลี้ยงไก่ไข่ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีกับพวกอาจจะได้รับความสะดวกหรือเสียหาย เนื่องจากพื้นที่อำเภอหนองแขงส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรมที่ใช้ทำนา ทำสวน เลี้ยงสัตว์และอยู่อาศัยของประชาชนและเป็นเขตชลประทานตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี พ.ศ. กำหนดให้เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมมีข้อกำหนดห้ามใช้ที่ดินเพื่อกิจการโรงงานทุกจำพวกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เว้นแต่โรงงานตามประเภทชนิด และจำพวกที่กำหนดไว้ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวง โดยร่างผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรีดังกล่าวเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๖ ผ่านกระบวนการขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ได้แก่การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การปิดประกาศให้ประชาชนโต้แย้ง การพิจารณาของคณะกรรมการผังเมือง และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการตั้งแต่วันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ อยู่ระหว่างการพิจารณาตรวจร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี พ.ศ.



ของคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญเรื่องการกำหนดประเภทที่ดินและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินได้อีก ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกได้ติดตามและคัดค้านการออกใบอนุญาตมาโดยตลอดและเห็นว่าการออกใบอนุญาตดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากอาศัยฐานจากมติที่เห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จัดทำ ไม่ได้นำเสนอข้อเท็จจริงและข้อมูลในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ เช่น ไม่ได้นำเสนอข้อเท็จจริงและข้อมูลเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินตามร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี พ.ศ. ความเหมาะสมของทำเลที่ตั้งโครงการโรงไฟฟ้าทั้งในปัจจุบันและอนาคตเกี่ยวกับพื้นที่อำเภอหนองแขงที่อยู่ระหว่างจัดทำผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรีที่ผ่านขั้นตอนต่าง ๆ อันเป็นสาระสำคัญมาแล้ว และไม่ได้นำเสนอข้อเท็จจริงและข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาการขาดแคลนน้ำของพื้นที่การเกษตร ในบริเวณรอบ ๆ ที่ตั้งของโครงการโรงไฟฟ้า และมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีเพียงการสอบถามความเห็นและพิจารณาความเห็นจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม โดยไม่มีการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง และเห็นว่าระยะเวลาพิจารณาไม่เพียงพอที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะแสวงหาข้อเท็จจริงในการออกใบอนุญาตได้ อีกทั้งลุ่มน้ำป่าสักและเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ซึ่งเป็นแหล่งน้ำที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะสูบน้ำไปใช้ในการดำเนินการของโรงไฟฟ้าหนองแขงนั้น มีปัญหาการขาดแคลนน้ำ มีปริมาณน้ำไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้น้ำของเกษตรกรและประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะในฤดูแล้ง การอนุญาตให้มีโรงไฟฟ้าหนองแขง ซึ่งต้องสูบน้ำไปใช้ในกระบวนการผลิตปริมาณมหาศาล จะยิ่งเป็นการซ้ำเติมความรุนแรงของปัญหาดังกล่าวให้เพิ่มมากขึ้น อันจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนในพื้นที่จนเกินสมควร จึงฟ้องขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า เลขที่ (สรข.๕) ๐๒-๓๑๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๓ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓



ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานรวมถึงข้อวิตกกังวลต่าง ๆ ต่อเจ้าหน้าที่คือ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสระบุรีแล้ว ทั้งนี้ กรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจให้ความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามบทบัญญัติมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ การที่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสระบุรีได้ดำเนินการแจ้งประกาศเรื่องการขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับทราบ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นหรือข้อวิตกกังวลต่าง ๆ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้นำความเห็น ข้อวิตกกังวล ตลอดจนข้อเรียกร้องต่าง ๆ ของประชาชนซึ่งรวมถึงกลุ่มผู้ฟ้องคดีเข้าสู่การพิจารณาอย่างครบถ้วนแล้ว และร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี พ.ศ. ยังไม่มีผลบังคับ หากมีการเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ด้วยเหตุที่ว่า การอนุญาตขัดต่อร่างกฎกระทรวงซึ่งยังไม่มีผลใช้บังคับ จะเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพในการประกอบกิจการ ซึ่งเป็นสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้นหลังจากที่ได้ประกอบกิจการก็จะมีเงื่อนไขตามกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ และต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานของรัฐอีกหลายหน่วยงาน หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่สามารถดำเนินการตามเงื่อนไขและข้อกำหนดได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็สามารถสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ หยุดการดำเนินการต่าง ๆ ได้ การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการดำเนินการโดยชอบตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยรวม ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวก เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองหรือไม่

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ อ้างว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ โดยการอ้างสิทธิการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีเป็นสิ่งที่ไกลเกินกว่าเหตุ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง มีเจตนารมณ์บัญญัติรับรองสิทธิและหน้าที่ของปวงชนชาวไทยไว้ กล่าวคือ บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครอง



จากรัฐตามกฎหมายเพื่อให้ตนสามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน รวมทั้งบุคคลยังมีสิทธิและหน้าที่ในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ เมื่อปรากฏว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกอาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อสิทธิในการดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ดี ตลอดจนทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในพื้นที่ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวก ซึ่งเป็นบุคคลที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ในพื้นที่ใช้สิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง จึงเป็นการใช้สิทธิฟ้องคดีในฐานะปัจเจกชนและบุคคลในชุมชนซึ่งเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ การออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานพลังงานไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และการประกอบกิจการโรงไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามคำฟ้อง

นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกยังมีหน้าที่ในการรักษาประโยชน์สาธารณะ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่กำหนดไว้ในหมวด ๔ หน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา ๗๓ ที่บัญญัติว่า บุคคลมีหน้าที่พิทักษ์ ปกป้องและสืบสาน ศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีเจตนารมณ์ในการสร้างจิตสำนึก ความรับผิดชอบ ต่อสังคมและการรักษาประโยชน์สาธารณะให้เกิดขึ้นกับชนชาวไทย เพื่อให้มีความรับผิดชอบต่อสาธารณะเพื่อพิทักษ์ ปกป้องและอนุรักษ์เรื่องต่าง ๆ ตามที่กล่าวมา เพื่อไม่ให้สังคมไทย เป็นสังคมที่เพิกเฉยต่อปัญหาที่เกิดขึ้นกับสาธารณะ ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนด หน้าที่ของชนชาวไทยดังกล่าว หมายรวมถึง การให้ผู้ที่มิใช่ประโยชน์เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าว มีหน้าที่ต้องรักษาประโยชน์สาธารณะด้วยการนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองในฐานะ เป็นผู้เสียหายแทนชุมชนเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะด้วย ในคดีนี้ถือว่าผู้ฟ้องคดีกับพวก เป็นผู้เสียหายแทนชุมชนซึ่งอาจได้รับความเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้เกี่ยวกับการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่โดยผลของบทบัญญัติ



ตามรัฐธรรมนูญ ผู้ฟ้องคดีกับกับพวกจึงมีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า เลขที่ (สรข.๕) ๐๒-๓๑๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๓ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ และการฟ้องคดีนี้เป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวก จึงมีสิทธิฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๓ ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ จึงไม่อาจรับฟังได้

ประเด็นที่สอง มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า เลขที่ (สรข.๕) ๐๒-๓๑๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๓ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ขอบด้วยกฎหมาย หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า ในกรณีที่โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๖ เป็นโครงการหรือกิจการซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมายก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการ ให้บุคคลผู้ขออนุญาตเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายนั้น และต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในการเสนอรายงานดังกล่าวอาจจัดทำเป็นรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง ก็ได้ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามมาตรา ๔๘ ให้กระทำไปแล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับ



รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถ้าคณะกรรมการผู้ชำนาญการมิได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบแล้ว วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบ-หรือในกรณีที่ให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายสั่งอนุญาตแก่บุคคลซึ่งขออนุญาตได้ วรรคสาม บัญญัติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการไม่ให้ความเห็นชอบ ให้เจ้าหน้าที่รอกการสั่งอนุญาตแก่บุคคลผู้ขออนุญาตไว้ก่อน จนกว่าบุคคลดังกล่าวจะเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการสั่งให้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมหรือจัดทำใหม่ทั้งฉบับตามแนวทางหรือรายละเอียดที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการกำหนด วรรคสี่ บัญญัติว่าเมื่อบุคคลดังกล่าวได้เสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมหรือได้จัดทำใหม่ทั้งฉบับ ให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานดังกล่าว แต่ถ้าคณะกรรมการผู้ชำนาญการมิได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบ และให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวสั่งอนุญาตแก่บุคคลผู้ขออนุญาตได้ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการได้ให้ความเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๙ แล้ว ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายในการพิจารณาสั่งอนุญาต หรือต่ออายุใบอนุญาต นำมาตรการที่เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปกำหนดเป็นเงื่อนไขในการสั่งอนุญาต หรือต่ออายุใบอนุญาต โดยให้ถือว่าเป็นเงื่อนไขที่กำหนดตามกฎหมายในเรื่องนั้นด้วย

ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีการประชุมเพื่อพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รวม ๓ ครั้ง โดยในครั้งที่ ๓ ตามรายงานการประชุมการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เห็นชอบให้ผ่านรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวก มิได้โต้แย้งในปัญหาข้อกฎหมาย แต่โต้แย้งดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่ารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จัดทำเพื่อประกอบการพิจารณานั้น



ในรายงานดังกล่าวไม่ได้นำเสนอข้อเท็จจริงและข้อมูลในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ เช่น ไม่ได้
 นำเสนอข้อเท็จจริงและข้อมูลเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินตามร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับ
 ผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี พ.ศ. ความเหมาะสมของทำเลที่ตั้งโครงการโรงไฟฟ้าทั้งใน
 ปัจจุบันและอนาคตเกี่ยวกับพื้นที่อำเภอหนองแขงที่อยู่ระหว่างจัดทำผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี
 ที่ผ่านขั้นตอนต่าง ๆ อันเป็นสาระสำคัญมาแล้ว ตามร่างผังเมืองรวมดังกล่าว พื้นที่ตั้ง
 โรงไฟฟ้าหนองแขงถูกกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมซึ่งมีข้อกำหนดห้าม
 ก่อสร้างโรงไฟฟ้า ไม่ได้นำเสนอข้อเท็จจริงและข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาการขาดแคลนน้ำของ
 พื้นที่การเกษตรในบริเวณรอบ ๆ ที่ตั้งของโครงการโรงไฟฟ้า และมาตรการป้องกันและแก้ไข
 ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยการสร้างบ่อกักเก็บน้ำดิบเพื่อสำรองไว้ใช้ในกระบวนการผลิตในช่วง
 ฤดูแล้ง ไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขของสำนักชลประทานที่ ๑๐ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต้องจัดสร้าง
 แหล่งเก็บกักน้ำเพื่อใช้ในช่วงฤดูแล้งเป็นเวลา ๖ เดือนของทุกปี และอาจทำให้ปัญหา
 การบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำป่าสักมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น แสดงให้เห็นว่า การพิจารณาและ
 มีมติเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงของ
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการอาศัยฐานข้อมูลและข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในส่วนที่
 เป็นสาระสำคัญ จึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น เนื่องจากมาตรา ๕๐ วรรคสอง
 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติ
 ให้นำมาตรการตามที่เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
 ให้ความเห็นชอบหรือให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการเห็นชอบแล้ว ไปกำหนดเป็นเงื่อนไข
 ไว้ในใบอนุญาตที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะออกให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีกรณีที่จะต้องวินิจฉัย
 ในคราวเดียวกันว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิต
 พลังงานไฟฟ้าให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามใบอนุญาตเลขที่ (สรข.๕) ๐๒ - ๓๑๔/๒๕๕๓
 ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๓ ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบ
 ต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ
 จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ
 ของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการฟังความคิดเห็นของประชาชนและ



ผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชน ด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่มีการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม หรือ ทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติว่า ในกรณีการปลูกสร้างอาคาร หรือการตั้งโรงงานเพื่อประกอบกิจการพลังงาน ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน ให้การอนุญาต ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยคณะกรรมการต้องขอความเห็นจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าว และ หน่วยงานดังกล่าวต้องแจ้งความเห็นพร้อมทั้งจำนวนค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บตามกฎหมาย นั้น ๆ ให้คณะกรรมการทราบด้วย ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการพิจารณาเพื่อออกใบอนุญาต ประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามที่ปรากฏในรายงาน การประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ครั้งที่ ๑๕/๒๕๕๓ (ครั้งที่ ๘๘) เมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๓ และครั้งที่ ๑๖/๒๕๕๓ (ครั้งที่ ๙๐) เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาความเห็นของกรมโรงงานอุตสาหกรรม ที่เห็นว่าที่ตั้งโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ขัดต่อกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความใน พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัด สระบุรี พ.ศ. ยังไม่มีผลใช้บังคับ เนื่องจากยังไม่ประกาศใช้บังคับในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าสอดคล้องกับความเห็นของกรมโยธาธิการและผังเมือง ตามหนังสือ กรมโยธาธิการและผังเมือง ที่ มท ๐๗๐๖/๖๔๔๒ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๒ ที่ตอบ ข้อหารือผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรีว่า กรณีที่ท้องถิ่นยังไม่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับ ผังเมืองรวม การอนุญาตให้ประกอบกิจการไม่อาจอ้างร่างข้อกำหนดตามผังเมืองเป็นฐาน อำนาจในการพิจารณาออกคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาต แต่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตาม กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องและมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณา กรณีประชาชนส่งคำคัดค้านการก่อสร้างโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ว่าเป็นโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน อย่างรุนแรงตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย



พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ ปรากฏว่า โรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นโรงงานไฟฟ้าพลังงานความร้อนร่วมใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิง กำลังการผลิต ๑,๖๐๐ เมกะวัตต์ จึงมิใช่โครงการหรือกิจกรรมที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ ซึ่งประกาศดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ เห็นชอบให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกาศประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ เพื่อให้การเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่เป็นกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าว จึงไม่จำเป็นต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับการคัดเลือกจากกระทรวงพลังงาน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้เป็นผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ และได้บรรจุอยู่ในแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๗๓ เพื่อทำการผลิตไฟฟ้าเข้าสู่ระบบไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยใน พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งประเทศไทยมีความต้องการไฟฟ้าเพิ่มขึ้น และพิจารณาบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จากนั้นมีมติเห็นชอบให้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามใบอนุญาตเลขที่ (สรข.๕) ๐๒ - ๓๑๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๓ โดยกำหนดเงื่อนไขที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต้องปฏิบัติเป็นพิเศษไว้จำนวน ๑๐ ข้อ ตามเงื่อนไขท้ายใบอนุญาต จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ในเบื้องต้นยังไม่อาจถือได้ว่า การใช้อำนาจออกใบอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน



พ.ศ. ๒๕๕๐ ส่วนกรณีร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี พ.ศ. ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในหลักการแล้วนั้น โดยที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๕ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การให้ใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำโดยกฎกระทรวง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดิน ผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นว่า ร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี พ.ศ. แม้จะได้ดำเนินการตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำ ผังเมืองในท้องที่ ๗๒ จังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๔๘ และ พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๕๒ รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การปิดประกาศ ให้ผู้มีส่วนได้เสียคัดค้าน การพิจารณาของคณะกรรมการผังเมือง และคณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบในหลักการแล้ว โดยอยู่ระหว่างการพิจารณาตรวจร่างกฎกระทรวงของ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังมิได้ลงนาม ในกฎกระทรวงและยังมิได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็ยังไม่มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย สำหรับกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการร่างกฎกระทรวงดังกล่าวเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ เป็นเพียงการใช้อำนาจบริหารทั่วไป ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑ เมื่อพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วจึงมีสภาพเป็นกฎที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม หรือบุคคลใด เมื่อร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี พ.ศ. ตามข้อ ๖ (๕) ประกอบกับข้อ ๑๑ ได้กำหนดให้ที่ดินในอำเภอหนองแขง บริเวณที่กำหนดไว้เป็นสีขาว



มีกรอบและเส้นทแยงสี่เหลี่ยมเป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการโรงงานทุกจำพวกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ยังไม่มีสภาพเป็นกฎที่จะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย ประกอบกับข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าอำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี ซึ่งเป็นสถานที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ขออนุญาตใช้เป็นสถานที่ประกอบกิจการ โรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า ยังไม่เคยมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมมาก่อน กรณีนี้ เมื่อร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรีดังกล่าว ยังไม่ประกาศใช้บังคับ เป็นกฎหมาย จึงไม่อาจนำมาใช้บังคับให้เป็นผลเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะที่เป็นเจ้าของที่ดินที่จะตั้งโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ การที่จะจำกัดสิทธิของบุคคลได้ จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น ทั้งจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้การรับรอง และคุ้มครองไว้ ตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๓ แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกสิบเอ็ดซึ่งรวมกันเป็นชุมชนมีสิทธิที่จะอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติ และต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของตน โดยได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม ตามมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่การพิจารณาออกใบอนุญาต ตามกรณีพิพาทในคดีนี้ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นอกจากจะต้องคำนึงถึงสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งหกสิบเอ็ดแล้ว จะต้องคำนึงถึงสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น รวมทั้งต้องคำนึงถึงการมีส่วนได้เสียของทั้งสองฝ่าย ตลอดจนคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะที่จะได้จากการมีเสถียรภาพทางพลังงานไฟฟ้าสำรองสำหรับความต้องการพลังงานไฟฟ้าที่มีเพิ่มขึ้นด้วย เหตุผลดังกล่าวข้างต้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวก อ้างผลกระทบกรณีปัญหาขาดแคลนน้ำ ผลกระทบด้านอากาศที่อุณหภูมิจะสูงขึ้นและมลพิษทางอากาศ การทิ้งน้ำเสีย เกษตรกรที่เพาะเห็ดและเลี้ยงไก่จะได้รับผลผลิตที่ลดลงนั้น



ปัญหาเหล่านี้ได้ระบุวิธีการแก้ไขปัญหาไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว และในใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานกำหนดเป็นเงื่อนไขพิเศษที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต้องถือปฏิบัติโดยชุมชนสามารถตรวจสอบคุณภาพน้ำทั้งได้ทุกจุดและตลอดเวลา สำหรับกรณี คณะกรรมการที่เลี้ยงไก่จะได้รับผลกระทบนั้น ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชดเชยความเสียหายให้ตามความเป็นจริง ส่วนปัญหาขาดแคลนน้ำ ในฤดูแล้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็มีโครงการสร้างบ่อกักเก็บน้ำสำรองไว้ในฤดูแล้ง ตามเงื่อนไขของสำนักชลประทานที่ ๑๐ แม้อาจไม่เพียงพอต่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็ไม่อาจสูบน้ำจากแม่น้ำลำคลองสาธารณะมาใช้ได้ หากแหล่งน้ำสาธารณะ มีน้ำไม่เพียงพอ และกรมชลประทานมีอำนาจสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ หยุดสูบน้ำได้ทันที โดยชุมชนมีส่วนร่วมตรวจสอบได้ นอกจากนี้ ในภายหลังเมื่อมีการประกาศใช้บังคับ กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรีแล้ว ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ ประโยชน์ที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าต่อไป ขัดต่อนโยบายผังเมืองรวมในสาระสำคัญเกี่ยวกับสัญลักษณ์ ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและ เงื่อนไขที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินภายใน ระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ ตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ นอกจากนี้ การประกอบโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นโรงงานไฟฟ้าพลังงานความร้อนร่วมใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงหลัก และใช้น้ำมันดีเซล เป็นเชื้อเพลิงสำรอง ซึ่งการประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าที่ใช้ก๊าซธรรมชาติ เป็นเชื้อเพลิงในคดีนี้มีใช้เป็นโรงงานแรก แต่มีโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าที่ใช้ก๊าซธรรมชาติ เป็นเชื้อเพลิงอยู่แล้วหลายแห่ง เช่น โรงไฟฟ้าวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โรงไฟฟ้าบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา โรงไฟฟ้าน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น โรงไฟฟ้าราชบุรี โรงไฟฟ้าพระนครใต้ ซึ่งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม หรือประชาชน ที่อยู่ใกล้เคียงบริเวณดังกล่าว โดยโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าดังกล่าว สามารถอยู่ร่วมกับชุมชนได้

จากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายดังกล่าววินิจฉัยมาจึงเห็นว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขง



ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการ
โรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า เลขที่ (สรข.๕) ๐๒-๓๑๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๓
ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ขอบด้วยกฎหมาย

พิพากษายกฟ้อง

นายวิโรจน์ ปรีชาพันธ์
ตุลาการศาลปกครองกลาง

นายเสน่ห์ บุญมานพ
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง

นายนิทัศน์ จุฬินยง
ตุลาการศาลปกครองกลาง



ตุลาการเจ้าของสำนวน

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายจิรศักดิ์ จีรวดี

