



คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๕๒

## ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

### ศาลรัฐธรรมนูญ

วันที่ ๑๘ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายไพบูลย์ กองเกิด กับพวกรวม ๒๑๑ คน) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๖ วรรคสอง และมาตรา ๕๘ หรือไม่

สำนักงานศาลปกครองมีหนังสือลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ส่งความเห็นของศาลปกครองสูงสุดและคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายไพบูลย์ กองเกิด กับพวกรวม ๒๑๑ คน) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๖ วรรคสอง และมาตรา ๕๘ หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

นายไพบูลย์ กองเกิด กับพวกรวม ๒๑๑ คน ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบลคำม่วง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เทศบาลตำบลน้ำพอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเทศบาลตำบลเขาสวนกวาง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองขอนแก่น โดยฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้ร่วมกันกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กล่าวคือ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ในวงเงิน ๒๕,๐๕๘,๖๐๐ บาท เพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยในเขตเทศบาลตำบลน้ำพองแล้ว แต่ราษฎรในพื้นที่ที่จะก่อสร้างได้คัดค้านอย่างต่อเนื่อง เป็นเหตุให้โครงการดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงขอถอนงบประมาณเหลือมปีไว้เพื่อหาพื้นที่แห่งใหม่ในการก่อสร้าง ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงหรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอใช้พื้นที่ในการปรับปรุงระบบกำจัดขยะมูลฝอยบริเวณที่ทิ้งขยะของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีมติเมื่อคราวประชุมสมัยวิสามัญที่ ๒/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ ให้ความเห็นชอบดำเนินงานปรับปรุงระบบกำจัดขยะมูลฝอยในพื้นที่ ๒๒ ไร่ โดยเป็นพื้นที่กำจัดขยะเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จำนวน ๑๐ ไร่ และพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำนวน ๑๒ ไร่ ๑ งาน ๑๐ ตารางวา ซึ่งการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวมิได้ทำประชาพิจารณ์กับราษฎรในพื้นที่โครงการก่อสร้างการดำเนินการทั้งหมดของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนเพราะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีรายละเอียดเพียงพอที่จะให้ความมั่นใจเกี่ยวกับปัญหาผลกระทบต่อแหล่งน้ำธรรมชาติ ความเป็นอยู่ของราษฎรในหมู่บ้านใกล้เคียงกับสถานที่ก่อสร้าง

ต่อมาประมาณเดือนตุลาคม ๒๕๔๓ คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เข้ามาชี้แจงรายละเอียดการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยซึ่งจะใช้พื้นที่ในเขตบ้านโนนทอง รวมทั้งสอบถามความคิดเห็นจากชาวบ้าน ซึ่งชาวบ้านโนนทอง-โนนราศรี ส่วนมากร้อยละ ๘๐ ไม่เห็นด้วย และในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้มีนักศึกษาจากมหาวิทยาลัยขอนแก่นเข้าร่วมชี้แจงรายละเอียดอีกครั้งหนึ่ง แต่ชาวบ้านส่วนมากยังไม่เห็นด้วย หลังจากนั้นชาวบ้านจึงได้รวมตัวกันคัดค้านและเดินทางไปพบผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นเพื่อยื่นหนังสือคัดค้านโครงการเมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๕ โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นเป็นผู้รับหนังสือและประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่หาข้อยุติไม่ได้ จึงมีมติให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปตรวจสอบสถานที่ก่อสร้างเมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๕ ปรากฏว่ามีแต่เพียงตัวแทนสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค ๖ จึงไม่สามารถหาข้อยุติได้ ชาวบ้านจึงรวมตัวกันทำหนังสือร้องเรียนต่อหน่วยงานต่าง ๆ อีกหลายแห่งก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอนแก่น โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาและคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยกเลิกมติที่ประชุมในการก่อสร้างที่ทิ้งขยะโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากราษฎร และสั่งให้ยกเลิกการก่อสร้าง

โครงการปรับปรุงระบบกำจัดขยะมูลฝอยในบริเวณพื้นที่กำจัดขยะมูลฝอยเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า โครงการก่อสร้างบ่อฝังกลบขยะมูลฝอยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ภายใต้มาตรการเพิ่มค่าใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ปีงบประมาณ ๒๕๔๒ ซึ่งเดิมจะสร้างในเขตพื้นที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในพื้นที่แห่งใหม่ที่บ้านคำมีใต้และพื้นที่ทิ้งขยะเดิมที่บ้านหนองหารจาง แต่ถูกราษฎรในพื้นที่คัดค้าน จึงขอความร่วมมือขอใช้สถานที่ทิ้งขยะของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จำนวน ๑๐ ไร่ ซึ่งตั้งอยู่ที่ตำบลเขาสวนกวาง หมู่ที่ ๑ (๕) อำเภอป่าพอง จังหวัดขอนแก่น ปัจจุบันบริเวณนี้ได้เปลี่ยนแปลงเขตการปกครองเป็นหมู่ที่ ๕ ตำบลคำม่วง อำเภอเขาสวนกวาง จังหวัดขอนแก่น อยู่ในเขตรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งการขอใช้สถานที่ทิ้งขยะของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นที่ก่อสร้างบ่อฝังกลบขยะมูลฝอยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เนื่องจากเป็นสถานที่เหมาะสมในการก่อสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามสามารถใช้เป็นที่กำจัดขยะร่วมกันและถูกหลักสุขาภิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขอที่ดินอีกหนึ่งแปลงจำนวนเนื้อที่ ๑๒ ไร่ ๑ งาน ๑๐ ตารางวา จากสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัดขอนแก่น อันเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกลุ่มที่ ๓๕๘๓ โครงการป่าเขาสวนกวาง (อี) ตำบลคำม่วง อำเภอเขาสวนกวาง จังหวัดขอนแก่น ทำให้มีพื้นที่โครงการระบบกำจัดขยะร่วมจำนวน ๒๒ ไร่ สามารถรองรับการกำจัดขยะมูลฝอยของประชากรในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามแห่งร่วมกันในอนาคต โครงการก่อสร้างนี้ถือว่าเป็นความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยร่วมกันจึงได้มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน อันสอดคล้องกับนโยบายและแผนส่งเสริมให้มีการใช้พื้นที่และมีการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกันในระดับท้องถิ่น ทั้งยังประหยัดงบประมาณของรัฐและได้ใช้ประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสูงสุดเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นส่วนรวม และก่อนเริ่มโครงการผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ขอความร่วมมือจากคณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ให้ทำการศึกษาและประเมินผลกระทบและหามาตรการป้องกันและลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ รวมทั้งสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการปรับปรุงพื้นที่กำจัดขยะมูลฝอยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผลการสำรวจพบว่าประชาชนร้อยละ ๙๓ เห็นด้วย และร้อยละ ๒๗ ไม่เห็นด้วย

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการปกครองดูแลบริหารการจัดการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ชอบที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญในมาตรา ๕๘ ที่ได้กำหนดไว้ว่า ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับคนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามก็มิได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้ดำเนินการจัดทำประชาพิจารณ์อย่างถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย แล้วหรือไม่ แม้ยังมีได้มีกฎหมายบัญญัติขึ้นมาใช้แต่ก็มีกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่งในเรื่องดังกล่าวได้กำหนดมาใช้แล้วในปัจจุบันตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๘ การไม่ดำเนินการประชาพิจารณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และตามมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนตามที่กฎหมายบัญญัติ การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายย่อมได้รับความคุ้มครอง ดังนั้น หากพิจารณาข้อเท็จจริงประกอบข้อกฎหมายดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การก่อสร้างบ่อกำจัดขยะมูลฝอยที่ดำเนินการอยู่ของผู้ถูกฟ้องคดี ต้องเป็นสถานที่ที่สามารถรองรับปริมาณขยะได้ไม่ต่ำกว่าวันละ ๘ ตัน เฉพาะขยะที่นำมาจากผู้ถูกฟ้องคดี การดำเนินโครงการดังกล่าวจึงมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างแน่นอน ทั้งเรื่องอากาศเสีย คุณภาพน้ำใต้ดิน การเป็นแหล่งแพร่ระบาดของเชื้อโรคและพาหะของโรค ปริมาณรถขนขยะก็จะส่งเสียงรบกวนบุคคลในชุมชน และส่งผลกระทบต่อด้านสังคมของคนในชุมชนมีความแตกแยกในเรื่องการก่อสร้างบ่อกำจัดขยะอีกด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญในเรื่องการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อ

ต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมก่อนการดำเนินโครงการ รวมทั้งให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินโครงการดังกล่าว

ศาลปกครองขอนแก่นพิจารณาแล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามมีอำนาจหน้าที่ดำเนินโครงการหรือไม่ การดำเนินโครงการดังกล่าวจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะด้วยวิธีประชาธิปไตยหรือไม่ โดยศาลเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นเทศบาลตำบล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามมีอำนาจหน้าที่ในการกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย ตามมาตรา ๑๖ (๑๘) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบด้วยมาตรา ๖๗ (๒) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และมาตรา ๕๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ การดำเนินโครงการระบบกำจัดขยะมูลฝอยร่วมของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม จึงเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ นอกจากนี้ในขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการดำเนินการตามโครงการดังกล่าว ข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่า ก่อนที่จะเริ่มโครงการผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นและได้รับอนุมัติให้ดำเนินการนอกเขตจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว จึงเห็นว่าการดำเนินการตามโครงการได้ดำเนินการตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดโดยชอบแล้ว

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยกบทบัญญัติมาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ขึ้นต่อสู้ว่า การดำเนินโครงการระบบกำจัดขยะมูลฝอยร่วมของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามมิได้จัดให้มีการทำประชาพิจารณ์รับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้เกี่ยวข้องและการดำเนินการตามโครงการดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งเรื่องอากาศเสีย คุณภาพน้ำใต้ดิน และเป็นแหล่งแพร่ระบาดของเชื้อโรคและพาหะของโรค ต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมก่อนการดำเนินโครงการ รวมทั้งให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนการดำเนินโครงการดังกล่าวตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัตินั้น

ศาลปกครองขอนแก่นพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๕๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมรวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งในปัจจุบันมีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอยู่เพียงฉบับเดียว คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดประเภท และขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙” ซึ่งตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จำนวน ๓ ฉบับ กำหนดประเภทของโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้ และโครงการระบบกำจัดขยะมูลฝอยที่พิพาทในคดีนี้ ไม่ว่าจะเป็ด้านประเภท โครงการหรือกิจการที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสถานที่ตั้งของโครงการมิได้ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกำหนดให้เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น ๑ บี ที่กำหนดให้โครงการทุกประเภท และทุกขนาดต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การดำเนินโครงการระบบกำจัดขยะมูลฝอยร่วมของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่อยู่ในบังคับให้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ก็ไม่มีผลทำให้การดำเนินโครงการระบบกำจัดขยะมูลฝอยร่วมของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนกรณีมาตรา ๕๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียส่วนสำคัญอันใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น

และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของคนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ที่กฎหมายบัญญัติ เห็นว่า ในปัจจุบันยังไม่มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามมาตรา ๕๕ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังการแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญที่มีข้อโต้แย้งหลายฝ่าย สำหรับเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชน ระเบียบดังกล่าวมิได้บังคับให้ การดำเนินโครงการของรัฐจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ แต่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐมนตรีสำหรับการดำเนินโครงการของราชการส่วนกลาง หรือดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับการดำเนินโครงการของราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการ ส่วนท้องถิ่น ตามข้อ ๑ ข้อ ๘ และข้อ ๕ ของระเบียบดังกล่าว โครงการระบบกำจัดขยะมูลฝอยร่วม ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามในคดีนี้เป็นโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะพิจารณาความเหมาะสมว่าควรจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์หรือไม่ เมื่อไม่ปรากฏ ข้อเท็จจริงว่าผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นได้ใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเหลือแต่เพียงกรณี การพิจารณาความเหมาะสมว่าสมควรจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์หรือไม่ ซึ่งดุลพินิจโดยเฉพาะของ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะพิจารณาตามความเหมาะสม ศาลไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปใช้ดุลพินิจพิจารณาทบทวน ในเรื่องความเหมาะสมแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการบริหาร ราชการแผ่นดินได้ มิฉะนั้นจะกลายเป็นการบริหารราชการแผ่นดินโดยศาลซึ่งเป็นองค์กรทางฝ่ายตุลาการ อันขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจตามมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น การดำเนิน โครงการระบบกำจัดขยะมูลฝอยในคดีนี้ แม้ว่าจะจัดทำประชาพิจารณ์หรือไม่ก็ตาม ก็มีได้ทำให้การดำเนิน โครงการระบบกำจัดขยะมูลฝอยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะการตัดสินใจว่าควรจัดทำประชาพิจารณ์ หรือไม่ เป็นการใช้อดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสม และไม่ปรากฏว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นได้ใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด ประกอบกับหากการดำเนินงาน โครงการดังกล่าวก่อให้เกิดความเดือดร้อนและเสียหาย ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายย่อมมีสิทธิฟ้อง ขอให้ระงับการกระทำหรือเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมาย แห่งและพาณิชย์ และมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ศาลปกครองขอนแก่นจึงพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดว่า การก่อสร้างศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยที่ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ได้จัดทำขึ้นนั้นเป็น โครงการและกิจกรรมที่มีผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยแท้ ซึ่งต้องด้วยมาตรา ๕๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแล้ว และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้นเป็นบทบังคับเสร็จเด็ดขาดว่าจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้กระทำตามเงื่อนไขต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ได้กำหนดไว้ แม้ในปัจจุบันจะยังไม่มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าว ออกมาใช้บังคับ แต่หลักของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเอาไว้โดยชัดแจ้งแล้วว่า ถ้าเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงจำเป็นต้องทำตามเงื่อนไขที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ การที่ศาลปกครองขอนแก่นได้หยิบยกเอาพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง และประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง การกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จำนวน ๓ ฉบับ และมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับที่ตั้งของโครงการก็มีได้อยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น ๑ บี ที่กำหนดให้โครงการทุกประเภทและทุกขนาดต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งกฎหมาย กฎ หรือมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ได้ออกมาใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้ ซึ่งหากศาลปกครองขอนแก่นได้นำเอาบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมาใช้บังคับแก่คดีนี้ก็เท่ากับว่าโครงการระบบกำจัดขยะที่พิพาทซึ่งมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงกับทั้งเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนจำนวนมากไม่จำเป็นต้องรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และไม่จำเป็นต้องไปหออัครอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นก่อนมีการดำเนินการ อันเป็นเงื่อนไขที่เป็นสาระสำคัญตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ถูกยกเว้นโดยกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับดังกล่าว ตามที่ศาลปกครองขอนแก่นได้หยิบยกมาใช้บังคับแก่คดีนี้ซึ่งก็เท่ากับว่า ผลจากคำพิพากษาทำให้สาระสำคัญแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการวางหลักปกครองในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วเอามาใช้ไม่ได้

นอกจากนี้การที่ศาลปกครองขอนแก่นได้นำเอาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาบังคับแก่คดี โดยเห็นว่า ระเบียบดังกล่าวมิได้เป็นข้อบังคับเสร็จเด็ดขาดที่จะบังคับให้การดำเนินโครงการของรัฐจะต้องจัดให้มีการรับฟังความ



คิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาธิปไตยแต่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐมนตรี สำหรับการดำเนินโครงการของราชการส่วนกลาง หรือดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับการดำเนินโครงการของราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น การพิจารณาความเหมาะสมว่าสมควรจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์หรือไม่ เป็นดุลพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะพิจารณาตามความเหมาะสม ศาลไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปใช้ดุลพินิจพิจารณาความเหมาะสมแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการบริหารราชการแผ่นดินได้ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยต่อข้อวินิจฉัยของศาลปกครองขอนแก่น เพราะตามมาตรา ๕๕ ของรัฐธรรมนูญ เป็นหลักที่ให้สิทธิต่อบุคคลที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาต หรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับคนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติ หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดไว้อย่างชัดเจนแล้วว่า ก่อนมีการอนุญาต หรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่เข้าเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญในมาตรานี้กำหนดไว้ บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ นั้น ย่อมหมายความว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องมีการทำประชาพิจารณ์ หากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่เข้าเงื่อนไขรัฐธรรมนูญกำหนดซึ่งเป็นหลักบังคับเสร็จเด็ดขาด มีอาจจะให้ใช้ดุลพินิจพิจารณาความเหมาะสมในการทำประชาพิจารณ์แต่ประการใด

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ที่ศาลปกครองขอนแก่นได้หยิบยกมาใช้บังคับแก่คดีนี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง และมาตรา ๕๕ อย่างชัดเจน และกรณีดังกล่าวยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติทั้งสองนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดรอการพิจารณาพิพากษาไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีซึ่งโต้แย้งว่า มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไปให้ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ในการพิจารณาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดจะต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับ แต่เนื่องจากผู้อุทธรณ์โต้แย้งว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๕๖ วรรคสอง และมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าวมาก่อน จึงให้ส่งข้อโต้แย้งของผู้อุทธรณ์ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และให้รอการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งคดีนี้ไว้ชั่วคราว

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

คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ โดยมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และวรรคสี่ บัญญัติให้บรรดาบรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญก่อนวันที่ ๑๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๘ ให้โอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขึ้นไว้ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ โดยมาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง วรรคสามและวรรคสี่ บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และให้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ โดยบรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป และเมื่อมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว บรรดาคดีหรือการที่ค้างดำเนินการนั้น ให้โอนไปอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้องแล้วเห็นว่า ให้รับคำร้องในประเด็นที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๖ วรรคสอง

ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) ข้อ ๒๕ และข้อ ๒๗ และไม่รับในประเด็นที่ได้แย้งว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๕ เนื่องจากไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยคำร้องนี้ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว โดยบทบัญญัติมาตรา ๕๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายไปขัดหรือแย้งนั้น มีหลักการอย่างเดียวกันกับบทบัญญัติมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงวินิจฉัยคำร้องนี้ตามบทบัญญัติมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

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

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อม ที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม และวรรคสองได้บัญญัติให้การดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว และวรรคสามบัญญัติให้สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ

ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่ได้ตราขึ้นใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรวมทั้งกำหนดมาตรการควบคุมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเพื่อมิให้มีผลกระทบต่อภารกิจและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน โดยมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ ทั้งนี้ มาตรา ๔๖ วรรคสอง ยังได้บัญญัติถึงวิธีการออกประกาศของรัฐมนตรีไว้ด้วยว่าในการประกาศตามวรรคหนึ่งให้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ แนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องเสนอพร้อมกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละประเภทและแต่ละขนาดด้วย บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหาร คือ รัฐมนตรีที่รับผิดชอบ กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยมีเงื่อนไขเกี่ยวกับการออกประกาศ คือ ต้องให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเห็นชอบก่อน จึงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีผลใช้บังคับ

บทบัญญัติมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นมาตรการทางกฎหมายประการหนึ่งที่ใช้บังคับกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีการดำเนินโครงการหรือกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หากรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ประกาศให้โครงการหรือกิจการใดต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ดำเนินโครงการหรือกิจการนั้นต้องดำเนินการให้เป็นไปตามประกาศเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองประโยชน์ของรัฐและชุมชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง แล้ว ดังนั้น พระราชบัญญัติ

ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้รับรองไว้มีสภาพบังคับได้ทันทีที่รัฐธรรมนูญประกาศให้มีผลใช้บังคับโดยไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อน การบังคับใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องและเป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ด้วย ดังนั้น ในกรณีที่มีการดำเนินโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์กึ่งดี หรือเป็นโครงการหรือกิจการที่ไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ดี หากปรากฏว่าการดำเนินโครงการหรือกิจการอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพต่อบุคคลหรือชุมชน บุคคลหรือชุมชนย่อมมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ วรรคสาม เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ดำเนินโครงการหรือกิจการนั้น จัดให้มีการศึกษาและประเมินคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือการให้องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นก่อนดำเนินโครงการหรือกิจการได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมา ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง

นายชัช ชลวร

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรูญ ภัคดีธนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรูญ อินทจาร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายเฉลิมพล เอกอรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายณรงค์ มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ