

○ คำสั่ง



(ต. ๒๑)

คำร้องที่ ๔๐๒/๒๕๕๔

คำสั่งที่ ๙๖/๒๕๕๕

## ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

### ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒๗ เดือน เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๕

นายชนกฤต ทองเต็ม ที่ ๑  
นางทองมา ฉลอง ที่ ๒  
นายบุญเหลือ พุทสิงห์ ที่ ๓  
นางเรียน พุทสิงห์ ที่ ๔  
นายบัลลังก์ พุทสิงห์ ที่ ๕  
นายรุ่ง พุทสิงห์ ที่ ๖  
นางวาสนา พุทสิงห์ ที่ ๗  
นายพนม ครองชนม์ ที่ ๘  
นางสาวสุดชฎา บุตติดา ที่ ๙  
นายสำราญ เจริญศิลป์ ที่ ๑๐  
นางเพ็ญจันทร์ เจริญศิลป์ ที่ ๑๑  
นายปรีชา อ่างสุวรรณ ที่ ๑๒  
นายบุญตา พุทสิงห์ ที่ ๑๓  
นางสมรัก พุทสิงห์ ที่ ๑๔  
นายจิตเจริญ พุทสิงห์ ที่ ๑๕  
นายนพดล พุทสิงห์ ที่ ๑๖  
ว่าที่ร้อยตรีหญิง พัชรินทร์ พุทสิงห์ ที่ ๑๗  
นางสาวสังเวียน พุทธา ที่ ๑๘

ผู้ฟ้องคดี

/นางจำปี...

นางจำปี โปธิน้อย ที่ ๑๙  
 นายจรัญ โปธิน้อย ที่ ๒๐  
 นายพยัพ โปธิน้อย ที่ ๒๑  
 นายวีระ บุญทา ที่ ๒๒  
 นายขอด คงล้อม ที่ ๒๓  
 นางจงลักษณ์ ประมวงคณ ที่ ๒๔  
 นายคำรณ ประมวงคณ ที่ ๒๕  
 นางแหว บุญทา ที่ ๒๖  
 นางอ่อนสี ตะเข็นชาติ ที่ ๒๗  
 นางธรรมดี ลำเลียง ที่ ๒๘  
 นางสาวคำผอง ราศรี ที่ ๒๙  
 นายถวิล ลำเลียง ที่ ๓๐  
 นายทองหล่อ พุทธา ที่ ๓๑  
 นางพุท พุทธา ที่ ๓๒  
 นายสำรวย ล่าลับ ที่ ๓๓  
 นายสุธรรม ปานาวงค์ ที่ ๓๔  
 นายไนน์ บุตรดีดา ที่ ๓๕  
 นางบัวลา เกตุงาม ที่ ๓๖  
 นายอำนวยการ มาช้าง ที่ ๓๗  
 นางสาวรุ่งนภา พุทธา ที่ ๓๘  
 นายวิเชียร พุทธา ที่ ๓๙  
 นางชะบา เจริญศิลป์ ที่ ๔๐  
 นายเวชยันต์ คงน้อย ที่ ๔๑  
 นางล่า จันท์หอม ที่ ๔๒

ระหว่าง

องค์การบริหารส่วนตำบลนาเวียง ที่ ๑  
 นายอำเภอพนัสนิคม ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

/เรื่อง...

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งและละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ในคดีหมายเลขดำที่ ๙/๒๕๕๔ หมายเลขแดงที่ ๗๓/๒๕๕๔ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองระยอง)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนฟ้องและเพิ่มเติมฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ให้แก่นายอนันต์ พารา เพื่อใช้เป็นฟาร์มเลี้ยงสุกร จำนวน ๘๐๐ ตัว ตั้งอยู่หมู่ที่ ๑๐ ตำบลนาเริก อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนมีที่นาอยู่ใกล้กับฟาร์มเลี้ยงสุกรดังกล่าว นอกจากนี้ฟาร์มเลี้ยงสุกรแห่งนี้ยังอยู่ใกล้แหล่งชุมชน วัด โรงเรียน และลำคลอง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนและชาวบ้านไม่เห็นพ้องด้วยกับการประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกรดังกล่าว เพราะจะส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของชุมชนในบริเวณใกล้เคียง ได้แก่ หมู่ที่ ๒ ถึงหมู่ที่ ๘ และหมู่ที่ ๑๓ ตำบลนาเริก ตำบลนาวังหิน ตำบลบ้านช้าง หลายด้าน กล่าวคือ กลิ่นของมูลสุกรจำนวน ๘๐๐ ตัว จะทำให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแสบจมูก ปวดศีรษะ เวียนศีรษะ เสียงร้องของสุกรขณะหิวอาหารจะร้องเสียงดังมาก ทำให้เกิดความเครียดและถ้าเป็นระยะเวลานานก่อให้เกิดโรคเครียด หงุดหงิด โรคความดันโลหิตสูง โรคหัวใจ และไม่มีสมาธิในการทำงาน ส่วนการบำบัดน้ำเสียเนื่องจากทุกครั้งที่นำสุกรออกจำหน่ายจะต้องมีการล้างคอกสุกรด้วยโซดาไฟฤทธิ์ของโซดาไฟสามารถกัดกร่อนผ้าที่ปูไว้ที่กั้นบ่อบำบัดจนขาด เมื่อผ้าปูกั้นบ่อบำบัดน้ำล้างคอกสุกรและโซดาไฟก็จะไหลซึมสู่ลำคลองด้านหลังฟาร์มทำให้น้ำในลำคลองเน่าเสีย อีกทั้งที่ดินท้องนาโดยรอบฟาร์มซึ่งเป็นดินชั้นน้ำเมื่อน้ำเสียจากบ่อบำบัดซึมออกมาก็จะไหลซึมซับไปยังที่นาโดยรอบและส่งผลกระทบต่อการทำนา การใช้น้ำเพื่อการเกษตรและการประมงของชาวบ้านโดยรอบ นอกจากนี้ ในการทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์ เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ไม่ได้เชิญประชุมชาวบ้านที่จะได้รับผลกระทบทั้งหมด กล่าวคือ เชิญเฉพาะชาวบ้านหมู่ที่ ๑๐ เท่านั้น ชาวบ้านหมู่ที่ ๒ ถึงหมู่ที่ ๘ และหมู่ที่ ๑๓ ซึ่งอยู่ใกล้เคียงไม่ได้เชิญ จึงเป็นการทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์ที่ไม่สมบูรณ์ ไม่ถูกต้อง ไม่โปร่งใส ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนและชาวบ้านจึงได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๓ คัดค้านการอนุญาตให้นายอนันต์ พารา ประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยขอให้ทำประชาคมหรือ

/ประชา...

ประชาพิจารณ์ใหม่ และให้เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยงานพร้อมด้วยชาวบ้านที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบทั้งหมดเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นก่อน ทั้งนี้ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้กำหนดวัน – เวลา ที่จะทำประชามหรือประชาพิจารณ์ โดยให้ผู้ประกอบการและนักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมของ บริษัท ซี. พี. ซีแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการทำฟาร์มเลี้ยงสุกร ข้อปฏิบัติของฟาร์มที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบด้านมลภาวะและสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งตอบข้อซักถามแก่ผู้เข้าร่วมประชุม นอกจากการคัดค้านที่ยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้วผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนและชาวบ้านได้ยื่นหนังสือคัดค้านการประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกรดังกล่าวต่อศูนย์อำนวยความสะดวกเป็นธรรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ด้วย ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือ ที่ ขบ ๐๒๑๗/๗๖ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ แจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบว่าจะมีการทำประชามหรือประชาพิจารณ์ใหม่ โดยจะเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประชาชนที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบ และกลุ่มผู้คัดค้านทั้งหมดเข้าร่วมทำประชามหรือประชาพิจารณ์ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะเป็นผู้กำหนดวันเวลาที่จะทำประชามหรือประชาพิจารณ์ และให้ผู้ประกอบการและนักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมของบริษัท เจริญโภคภัณฑ์อาหาร จำกัด (มหาชน) หรือ ซี พี เอฟ เข้าร่วมชี้แจงรายละเอียด ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ที่ ขบ ๗๕๑๐๑/ว ๔๕๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๓ กำหนดวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๓ เป็นวันทำประชามหรือประชาพิจารณ์ใหม่ ในการประชุมในวันดังกล่าวไม่สามารถหาข้อยุติได้ เนื่องจากปลัดอำเภอพนัสนิคมและเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ให้ชาวบ้านที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบเข้าร่วมทำประชามหรือประชาพิจารณ์ด้วย ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนและชาวบ้านต้องการให้ชาวบ้านเข้าร่วมประชุมมากๆ ให้ครอบคลุมสมบูรณ์ถูกต้องชัดเจนและโปร่งใส ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในนามกลุ่มผู้ปลูกข้าวตำบลนาเริก ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๓ ร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงพร้อมทั้งขอให้สั่งการให้จัดทำประชามหรือประชาพิจารณ์อีกครั้ง หลังจากนั้น ศูนย์อำนวยความสะดวกเป็นธรรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้นัดประชุมผู้คัดค้าน ผู้ประกอบการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๓ เพื่อจัดทำข้อตกลง ซึ่งในการเชิญประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ให้ผู้ใหญ่บ้านที่มีลูกบ้านคัดค้านเป็นผู้แจ้งวันนัดประชุม และหมู่บ้านที่ไม่มีลูกบ้านคัดค้านก็จะไม่มีการแจ้งให้เข้าประชุม นอกจากนี้ในการส่งหนังสือเชิญประชุมหมู่บ้านที่ได้รับผลกระทบบางหมู่บ้านก็ไม่ได้รับหนังสือดังกล่าวหรือได้รับก็เป็นตอนเช้าของวันที่ต้องประชุม จึงถือว่าไม่ยุติธรรมกับชาวบ้าน ซึ่งการประชุมครั้งนี้ก็ไม่สามารถหาข้อยุติได้อีกเช่นเดิม เนื่องจากชาวบ้าน

/ต้องการ...

ต้องการให้ทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์ใหม่มิใช่ทำข้อตกลงกันตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องการ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำหนังสือลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๓ ร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๑๐ นายธนวุฒิ ทองคำพันธ์ และหนังสือลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๔ คัดค้านการประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกรต่อผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี ต่อมาได้สอบถามผลการดำเนินการเกี่ยวกับการร้องเรียน หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้จัดให้มีการประชุมในวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๔ โดยมีกำนันผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ประกอบการ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และตัวแทนกลุ่มผู้คัดค้านพร้อมผู้คัดค้านบางคนเข้าร่วมประชุม โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ให้ที่ประชุมลงมติว่าหากมีการประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกรไปแล้วและเกิดปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ สมควรจะจัดให้มีการทำข้อตกลงระหว่างผู้ประกอบการผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และประชาชนที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบหรือไม่ ที่ประชุมมีมติเห็นด้วยที่จะจัดให้มีการทำข้อตกลง ๒๐ เสียง โดยไม่มีผู้ใดคัดค้าน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งให้ตัวแทนกลุ่มผู้คัดค้านทราบตามหนังสือ ที่ ชบ ๐๐๑๖.๓/๖๔๗๕ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๔ ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนเห็นว่าข้อเท็จจริงตามรายงานการประชุมไม่ถูกต้องตามความเป็นจริงหลายประการ คือ ในวันประชุมดังกล่าวตัวแทนกลุ่มคัดค้านและผู้คัดค้านแจ้งที่ประชุมว่าไม่ประสงค์เข้าร่วมประชุมแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งให้เข้าร่วมฟังการประชุมจนในที่สุดได้จัดให้มีการลงมติทำข้อตกลง โดยผู้ลงมติเห็นด้วย ๒๐ เสียง ทั้งหมดต่างเป็นผู้ที่ไม่ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกร เนื่องจากไม่ได้มีที่นาอยู่รอบบริเวณฟาร์มเลี้ยงสุกร ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนและกลุ่มผู้คัดค้านการประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกรไม่เห็นด้วย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารโรงเรือนเลี้ยงสัตว์เพื่อใช้เป็นสถานที่เพาะเลี้ยงสุกร เลขที่ ๒๐/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๓

๒. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์การประกอบกิจการเพาะเลี้ยงสุกรก่อนดำเนินการต่อไป

๓. ขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สั่งระงับการประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกรและการก่อสร้างอาคารเพื่อเลี้ยงสุกรจนกว่าจะได้มีการทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์กับชาวบ้านที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบให้ถูกต้อง

/ผู้ฟ้องคดี...

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนชี้แจงต่อศาลปกครองชั้นต้นตามหนังสือลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๔ สรุปได้ว่า การดำเนินการทำประชาคมตามคำฟ้องหมายถึงการทำประชาพิจารณ์ตามมาตรา ๕๗ มาตรา ๖๖ มาตรา ๖๗ มาตรา ๒๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งบัญญัติรับรองสิทธิไว้โดยให้ชาวบ้านที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจการมาชุมนุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากเจ้าของกิจการ นักวิชาการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเปิดโอกาสให้ชาวบ้านซักถามแสดงความคิดเห็นและให้ชาวบ้านลงมติว่าสมควรจะให้ดำเนินกิจการหรือไม่

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชี้แจงต่อศาลปกครองชั้นต้นตามหนังสือลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๔ สรุปได้ว่า ก่อนการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร นายอนันต์ พารา ได้มาขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับเอกสารประกอบการขออนุญาตก่อสร้างอาคารและขออนุญาตประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกร โดยได้แนะนำว่าให้ยื่นบันทึกการประชุมประชาคมประชาพิจารณ์มาด้วยหากมี สำหรับบันทึกการประชุมประชาคมประชาพิจารณ์นั้นไม่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหนังสือสั่งการใด กำหนดให้ต้องทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์ก่อนพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกร เนื่องจากการขออนุญาตประกอบกิจการดังกล่าวมิใช่โครงการของรัฐ ตามข้อ ๔ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ แต่ก็สมควรที่จะรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการอนุญาตให้ประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกร จึงได้มีการประชุมประชาคมหรือประชาพิจารณ์เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ในพื้นที่หมู่ที่ ๑๐ ตำบลนาเวียง หลังจากประชุมเสร็จสิ้นแล้วยังได้เปิดโอกาสให้ชาวบ้านแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติม รอรับฟังคำคัดค้าน เป็นระยะเวลา ๑ เดือน ปรากฏว่าไม่มีการคัดค้านหรือยื่นเรื่องร้องทุกข์ จึงได้พิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเพื่อเลี้ยงสุกร เลขที่ ๒๐/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ ให้แก่นายอนันต์ พารา หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือคัดค้านการประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกรและการอนุญาตก่อสร้างอาคารเพื่อเลี้ยงสุกรจากผู้ทำนาบริเวณใกล้เคียง เนื่องจากเกรงว่าจะได้รับผลกระทบจากกลิ่นของมูลสุกรและน้ำเสียจากฟาร์มเลี้ยงสุกร ขอให้จัดประชุมประชาคมหรือประชาพิจารณ์อีกครั้ง หลังจากนั้นได้มีการประชุมอีกสามครั้ง คือ วันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๓ วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๓ และวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๔

/ผลการประชุม...

ผลการประชุมมีมติให้มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงกันไว้ก่อน เนื่องจากผู้ประกอบการฟาร์มเลี้ยงสุกรยังไม่ได้ดำเนินการก่อสร้างอาคารเพื่อเลี้ยงสุกรที่พิพาทแต่อย่างใด

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชี้แจงต่อศาลปกครองชั้นต้นตามหนังสือลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๔ สรุปได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้จัดให้มีการประชุมชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชนกรณีการประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกรของนายอนันต์ พารา ที่หมู่ที่ ๑๐ ตำบลนาเวียง อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๓ วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๓ และวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๔ ผลที่สุดได้มีการลงมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๔ โดยเห็นด้วยให้มีการจัดทำข้อตกลงกันไว้ก่อน กรณีมีการประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกรไปแล้วหากเกิดปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามที่มีการร้องเรียน ที่ประชุมได้ข้อสรุปจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยสำนักงานปศุสัตว์จังหวัดชลบุรีชี้แจงว่า ไม่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องจัดทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์ในกรณีมีการเลี้ยงสัตว์ กรมปศุสัตว์จะส่งเสริมด้านวิชาการและด้านการจัดการไม่ให้เกิดการประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสัตว์ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ ๑๓ ชลบุรี ชี้แจงว่า กฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมจะถูกนำมาใช้เมื่อเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว เช่นกรณีที่ฟาร์มเลี้ยงสุกรเปิดดำเนินการแล้วก่อให้เกิดมลพิษโดยปล่อยน้ำเสียลงสู่ลำคลองและที่ดินของชาวบ้าน แต่ถ้ายังไม่มีการก่อสร้างสถานที่ประกอบกิจการก็ไม่สามารถนำกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมาใช้บังคับได้ อีกทั้งกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ต้องมีการจัดทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์แต่อย่างใด สำนักงานสาธารณสุขอำเภอพนัสนิคมชี้แจงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อเกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถสั่งให้แก้ไขปรับปรุงและระงับการประกอบกิจการได้ อีกทั้ง กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขไม่มีบทบัญญัติให้ต้องจัดทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์ในการเลี้ยงสุกรแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชี้แจงว่า ได้มีการจัดทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์แล้วและผู้ประกอบการ (นายอนันต์ พารา) ได้ยื่นเอกสารขออนุญาตก่อสร้างอาคารเพื่อเลี้ยงสุกรตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยถูกต้อง จึงได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้แก่ผู้ประกอบการ แต่ก็ยังไม่ได้มีการก่อสร้างอาคารเพื่อเลี้ยงสุกรแต่อย่างใด นอกจากนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า การประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกรเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับประกอบด้วย กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและกฎหมาย

/ว่าด้วย...

ว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้บังคับใช้กฎหมายคือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้มีส่วนที่กำกับดูแลและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนในภาพรวม สำหรับข้อเท็จจริงในกรณีพิพาทที่ปรากฏในปัจจุบันยังไม่เกิดปัญหาความเดือดร้อนใด ๆ กับประชาชนผู้ร้องเรียนและผู้ฟ้องคดีทั้งสองคน เนื่องจากยังไม่มีมีการก่อสร้างอาคารเพื่อเลี้ยงสุกรตามที่ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารแต่อย่างใด

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเพื่อเลี้ยงสุกรจำนวน ๘๐๐ ตัว ให้แก่นายอนันต์ พารา โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากหากการก่อสร้างอาคารดังกล่าวแล้วเสร็จจะส่งผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนซึ่งมีที่นาอยู่ใกล้กับฟาร์มเลี้ยงสุกรรวมทั้งชุมชนในบริเวณใกล้เคียง กล่าวคือ กลิ่นของมูลสุกรจะทำให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแสบจมูก ปวดศีรษะ เสียงร้องของสุกรจะสร้างความเครียดส่งผลเสียต่อสุขภาพ และทุกครั้งที่มีการนำสุกรออกจำหน่ายจะต้องมีการล้างคอกสุกรด้วยโซดาไฟ ซึ่งน้ำโซดาไฟจะไหลซึมลงสู่ลำคลองด้านหลังฟาร์มเลี้ยงสุกรทำให้น้ำในคลองเน่าเสีย อีกทั้งก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะออกใบอนุญาตประกอบกิจการเลี้ยงสุกรได้มีการทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์ที่ไม่ถูกต้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเพื่อเลี้ยงสุกรลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการจัดทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์ใหม่ให้ถูกต้องสมบูรณ์ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ขณะที่ยื่นคำฟ้องในคดีนี้ ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเพื่อเลี้ยงสุกรจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังมิได้ดำเนินการก่อสร้างอาคารแต่อย่างใด และความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนกล่าวอ้างก็มิได้เป็นผลโดยตรงจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเนื่องจากใบอนุญาตก่อสร้างอาคารนี้เป็นการขออนุญาตให้ทำการก่อสร้างอาคารซึ่งมีข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และกฎ ระเบียบ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเท่านั้น หากใช้เป็นหนังสืออนุญาตให้ประกอบกิจการเลี้ยงสุกรไม่นอกจากนี้ หากจะเกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อที่ดินที่ทำนาหรือสภาพความเป็นอยู่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนก็อาจเกิดจากการประกอบกิจการเลี้ยงสุกรภายหลังเปิดใช้

อาคารแล้ว อันเป็นการคาดการณ์ถึงความเสียหายในอนาคตซึ่งยังไม่แน่นอนว่าจะเกิดขึ้นหรือไม่ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนจึงไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าว อีกทั้ง การออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารก็ไม่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการจัดทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์ก่อนแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนจึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และเมื่อศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาคำขอกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดีทั้งสองคน

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ความว่า การทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์มีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการสำหรับกิจการที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน หากไม่มีความจำเป็นเหตุใดก่อนออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและออกใบอนุญาตประกอบกิจการเลี้ยงสุกร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะให้ยื่นบันทึกการทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์ อีกทั้ง เมื่อครั้งผู้ประกอบการได้ไปขอประกอบกิจการ ณ หมู่ที่ ๓ ตำบลท่าบุญมี เหตุใดจึงต้องทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์ด้วย เมื่อชาวบ้านไม่เห็นด้วยจึงได้มาดำเนินการในหมู่ที่ ๑๐ ตำบลนาเริก และได้ทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์ในวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ดังนั้น ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า การทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์ไม่สำคัญต่อการพิจารณาการขออนุญาตก่อสร้างอาคารและพิจารณาการขออนุญาตประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกร จึงไม่เป็นความจริง ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่า เนื่องจากการขออนุญาตประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกรดังกล่าวมิใช่โครงการของรัฐ ตามข้อ ๔ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ ไม่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหนังสือสั่งการใดกำหนดให้ต้องทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์ก่อนพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร นั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนเห็นว่า การขออนุญาตก่อสร้างอาคารและการอนุญาตประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกรต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยการทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์ก่อนตัดสินใจอนุญาตให้ผู้ประกอบการก่อสร้างอาคารเพื่อเลี้ยงสุกร ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชี้แจงต่อศาลว่าสมควรที่จะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจก่อน

/อนุญาต...

อนุญาตให้ประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกร และในการประชุมเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ก็ได้เปิดโอกาสให้ชาวบ้านแสดงความคิดเห็นแล้วนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนเห็นว่าเป็นการเชิญประชุมเฉพาะชาวบ้านหมู่ที่ ๑๐ ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีพื้นที่ทำนาที่อยู่ติดกับฟาร์มเลี้ยงสุกร ส่วนชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด คือ ชาวบ้านหมู่ที่ ๘ เนื่องจากมีทั้งพื้นที่ทำการเกษตร ชุมชน วัด โรงเรียน แม่น้ำ ลำคลอง อยู่ติดและใกล้กับฟาร์มเลี้ยงสุกรพิพาทนี้แต่ไม่ได้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น ดังนั้น การทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ถูกต้อง ไม่ครอบคลุมสมบูรณ์ และไม่โปร่งใส หลังการประชุมประชาคมหรือประชาพิจารณ์แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่า ได้รับฟังคำคัดค้านเป็นเวลา ๑ เดือน เมื่อไม่มีการคัดค้านหรือร้องทุกข์ จึงได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเพื่อเลี้ยงสุกรเลขที่ ๒๐/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ ให้แก่ผู้ประกอบการ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนได้คัดค้านว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนไม่เคยทราบการประชุมประชาคมหรือประชาพิจารณ์มาก่อน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีการประชาสัมพันธ์หรือประกาศให้ประชาชนทราบ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนและชาวบ้านได้ทราบการอนุญาตให้นายอนันต์ประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกรและการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเพื่อเลี้ยงสุกร จึงได้คัดค้านการประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกรดังกล่าวเพราะเกรงว่าจะได้รับผลกระทบจากมูลของสุกรและกลิ่นเหม็น จึงต้องการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จัดทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์ใหม่ไม่ได้ต้องการทำข้อตกลงในประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกรของผู้ประกอบการ ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะจัดประชุมถึง ๓ ครั้ง แต่ก็เป็นการเกลี้ยกล่อมเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนและชาวบ้านทำข้อตกลงกับผู้ประกอบการทุกครั้ง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนและชาวบ้านจึงไม่อาจตกลงกันได้ ส่วนกรณีที่อ้างว่าผู้ประกอบการยังไม่ได้ดำเนินการนั้นก็ไม่เป็นความจริง เพราะผู้ประกอบการได้มีการขุดพื้นที่ทำบ่อ ถมดินจนเต็มพื้นที่แล้วและพื้นที่ดังกล่าวได้ขวางทางน้ำไหลลงลำคลองทำให้น้ำท่วมทุกปีส่งผลกระทบการทำนา การปลูกพืชผัก ไร่รับประทานและจำหน่าย และการประมง

ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แม้จะได้มีการจัดการประชุมทำความเข้าใจกับประชาชนเกี่ยวกับการประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกร เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๓ วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๓ และวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๔ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคน เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้ดำเนินการจัดให้มีการทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์ใหม่ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือ ที่ ชบ ๐๒๑๗/๗๖ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ แจ้งผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนว่า

/จะให้...

จะให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จัดทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์ใหม่ โดยเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วย ประชาชนที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบและผู้ร้องเรียนทั้งหมดเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น ส่วนจะดำเนินการวันเวลาใดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะได้แจ้งนัดให้ทราบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ไม่ดำเนินการตามที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนทราบ การที่สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดชลบุรี สำนักงานสิ่งแวดล้อมที่ ๑๓ ชลบุรี สาธารณสุขอำเภอพนัสนิคม และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งแจ้งว่าไม่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องจัดทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์แต่อย่างใดและที่ผ่านมาก็มีการทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์แล้ว สำหรับกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมจะถูกนำมาใช้เมื่อเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อเกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถสั่งให้แก้ไขปรับปรุงและระงับการประกอบกิจการได้นั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนเห็นว่าหากไม่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือหนังสือสั่งการใด ให้ต้องทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์ เหตุใดการขออนุญาตให้ประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกรของนายอนันต์ จึงต้องทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์ การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าความเสียหายของผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนเป็นการคาดการณ์ในอนาคต ซึ่งยังไม่แน่นอนว่าจะเกิดหรือไม่ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนไม่เห็นด้วย เพราะพื้นที่ตำบลนาเริกและตำบลข้างเคียงได้มีการประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกรหลายแห่งโดยเฉพาะหมู่ที่ ๑๑ ตำบลนาเริก สร้างปัญหาให้กับชาวบ้านที่ทำนาอยู่หมู่ที่ ๙ ตำบลนาเริก น้ำของมูลสุกรไหลลงพื้นที่นาชาวบ้านทำนาไม่ได้เป็นเวลาหลายปีแล้ว และฟาร์มเลี้ยงสุกรที่ตำบลกุฎไอง์ อำเภอพนัสนิคม เลี้ยงสุกรประมาณ ๓,๐๐๐ ตัว สร้างใกล้แม่น้ำลำคลองได้ปล่อยน้ำปฏิกูลลงในลำคลอง ทำให้ชาวบ้านเดือดร้อน เมื่อเกิดปัญหาผู้ประกอบการก็มักจะอ้างว่าก่อนที่จะดำเนินการก่อสร้างทำไมชาวบ้านไม่คัดค้าน แต่เมื่อสร้างเสร็จกลับมาร้องเรียน และผู้ประกอบการมักจะอ้างว่าลงทุนหลายสิบล้านใครจะรับผิดชอบ ซึ่งเหตุการณ์ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนนำคดีมาฟ้องย่อมเกิดขึ้นแน่นอนไม่ใช่การคาดการณ์

ขอให้ศาลปกครองสูงสุด มีคำสั่งกลับคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นเป็นในรับคำฟ้องไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้

/ศาลปกครอง...

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่  
 หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็น  
 การออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดและคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง  
 หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่  
 ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง  
 พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้นิยามคำว่าคำสั่งทางปกครอง หมายความว่า (๑) การใช้อำนาจตามกฎหมาย  
 ของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน  
 สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวร  
 หรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง  
 และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ (๒) ...ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คดีนี้  
 ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติ  
 ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้อนุญาตให้นายอนันต์ พารา ก่อสร้างอาคารโรงเรียนเลี้ยงสัตว์  
 เพื่อใช้เป็นสถานที่เพาะเลี้ยงสุกร จำนวน ๘๐๐ ตัว ณ หมู่ที่ ๑๐ ตำบลนาเริก อำเภอพนัสนิคม  
 จังหวัดชลบุรี ตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร ต่อเติมอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร (อ. ๑)  
 เลขที่ ๒๐/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากอยู่ใกล้  
 แหล่งชุมชน วัด โรงเรียน และลำคลอง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของชุมชน  
 ในบริเวณใกล้เคียงไม่ว่าจะเป็นเรื่องกลิ่นของมูลสุกร เสียงร้องของสุกรขณะหิวอาหาร  
 การบำบัดน้ำเสียที่เกิดจากการทำความสะอาดคอกสุกร แม้ว่าจะมีการปูผ้ารองกันบ่อบำบัด  
 น้ำเสีย แต่การล้างคอกสุกรจะล้างด้วยโซดาไฟ และฤทธิ์ของโซดาไฟจะค่อย ๆ กัดกร่อนผ้าปู  
 ให้ขาดหลังจากนั้นน้ำเสียจะไหลลงสู่คลองซึ่งอยู่ด้านหลังของโรงเรียนเลี้ยงสุกรทำให้น้ำในคลอง  
 เน่าเสีย ส่งผลกระทบต่อการทำนา การใช้น้ำเพื่อการเกษตรและการจับสัตว์น้ำในลำคลองของ  
 ชาวบ้าน นอกจากนี้การทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์ไม่ได้ทำให้ครอบคลุมพื้นที่  
 ที่จะได้รับผลกระทบทั้งหมด กล่าวคือ พื้นที่หมู่ที่ ๒ ถึงหมู่ที่ ๘ และหมู่ที่ ๑๓ ของตำบลนาเริก  
 อำเภอพนัสนิคม ซึ่งจะได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการโรงเรียนเลี้ยงสุกรดังกล่าว  
 แต่ไม่ได้ร่วมทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์ด้วย ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนจึงคัดค้าน  
 การประกอบกิจการเพาะเลี้ยงสุกรดังกล่าว โดยให้ทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์ใหม่  
 ให้ครอบคลุมพื้นที่ที่มีผู้ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการเพาะเลี้ยงสุกรดังกล่าว  
 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็มีได้จัดทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์ใหม่ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคน

/จึงนำคดี...

จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้พิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารโรงเรียนเลี้ยงสัตว์เพื่อใช้เป็นสถานที่เพาะเลี้ยงสุกร เลขที่ ๒๐/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์การประกอบกิจการเพาะเลี้ยงสุกรก่อนดำเนินการต่อไป คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งและละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ และในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และโดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ บัญญัติว่า บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน และมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม คดีนี้แม้เหตุแห่งการฟ้องคดีจะสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งอนุญาตให้นายอนันต์ ก่อสร้างอาคาร

/โรงเรียน...

โรงเรียนเลี้ยงสัตว์เพื่อใช้เป็นสถานที่เพาะเลี้ยงสุกร โดยไม่ดำเนินการจัดทำประชาคมหรือ  
 ประชาพิจารณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนและประชาชนในท้องถิ่นลงมติว่าสมควร  
 ประกอบกิจการดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม แต่การอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารโรงเรียนดังกล่าว  
 ก็จะนำไปสู่การเพาะเลี้ยงสุกร ซึ่งการประกอบกิจการดังกล่าวเป็นที่ประจักษ์โดยทั่วไปว่า  
 ก่อให้เกิดน้ำเสีย สิ่งปฏิกูล ตลอดจนกลิ่นและเสียง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม  
 โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดให้การเลี้ยงสุกร  
 เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือ  
 ออกสู่สิ่งแวดล้อม และกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ  
 ประเภทการเลี้ยงสุกร ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๗  
 พฤศจิกายน ๒๕๔๘ เรื่อง กำหนดให้การเลี้ยงสุกรเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้อง  
 ถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม และเรื่อง กำหนด  
 มาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทการเลี้ยงสุกรตามลำดับ  
 ประกอบกับ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนอยู่อาศัยและประกอบอาชีพเกษตรกรรมในท้องที่  
 ตำบลนาเว็ก อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี อันเป็นชุมชนท้องถิ่นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑  
 ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนจึงมีสิทธิมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์  
 จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและ  
 ยั่งยืน ทั้งนี้เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตราย  
 ต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนและสิทธิดังกล่าวย่อมได้รับความ  
 คุ้มครองตามความเหมาะสม ตามมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ  
 แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนจึงได้รับความเดือดร้อน  
 หรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจาก  
 การกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองและการแก้ไขหรือบรรเทา  
 ความเดือดร้อนหรือความเสียหายนั้นต้องมีคำบังคับให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑  
 ที่ออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารโรงเรียนเลี้ยงสัตว์เพื่อใช้เป็นสถานที่เพาะเลี้ยงสุกร  
 และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการจัดทำประชาคมและประชาพิจารณ์ต่อไป ตามมาตรา ๗๒  
 วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง  
 พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒  
 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และโดยที่การออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร

/โรงเรียน...

โรงเรียนเลี้ยงสัตว์เพื่อใช้เป็นสถานที่เพาะเลี้ยงสุกรเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลอันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนมิใช่คู่กรณีในการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนจึงไม่อยู่ในบังคับต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปมีว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนได้ยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ โดยที่มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น มาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อนุญาตให้นายอนันต์ ก่อสร้างอาคารโรงเรียนเลี้ยงสัตว์เพื่อใช้เป็นสถานที่เพาะเลี้ยงสุกรตามใบอนุญาต เลขที่ ๒๐/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ แต่ไม่ปรากฏหลักฐานว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนได้รู้ถึงการอนุญาตให้นายอนันต์ ก่อสร้างอาคารโรงเรียนเลี้ยงสัตว์เพื่อใช้เป็นสถานที่เพาะเลี้ยงสุกรในวันใด แต่อย่างช้าไม่เกินวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนได้มีหนังสือคัดค้านการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารโรงเรียนเลี้ยงสัตว์เพื่อใช้เป็นสถานที่เพาะเลี้ยงสุกรต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาเวียง เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว แต่การฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนเป็นการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

/เพื่อให้ดำรงชีพ...

เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตราย ต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในตำบลนาเริก อันเป็นชุมชนท้องถิ่นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรณีถือได้ว่าเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม ศาลปกครองย่อมมีอำนาจที่จะรับคดีนี้ไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และไม่ได้พิจารณาคำขอกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสองคน ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย จึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับ คำขอกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสองคนต่อไป

นายสุชาติ มงคลเลิศพล  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายไพบูรณ์ เสียงก้อง  
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายสุเมธ รอยกุลเจริญ  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายพรชัย มนัสศิริเพ็ญ  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นางมณีวรรณ พรหมน้อย  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด