

ก่อสร้างทำเรื่องก่อนได้รับอนุญาต ความผิดพลาดที่ต้องชดใช้ !

สวัสดีครับ... กระผม **ครองธรรม ธรรมรัฐ** ขออาสาทำหน้าที่ในการคัดสรรบทเรียนคดีปกครองที่น่าสนใจ และคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่สำคัญ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในการปกป้องรักษาสิทธิของตนเอง ตลอดจนเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการทางปกครองที่ดีแก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาพูดคุยกับท่านผู้อ่านในคอลัมน์ “**ครบเครื่องเรื่องคดีปกครอง**” โดยพบกับผมและเรื่องเล่าคดี... จากคดีปกครองได้ที่คอลัมน์นี้นะครับ...

เรื่องเล่าคดีแรกที่จะพูดคุยกันในสัปดาห์นี้เป็นเรื่องที่สังคมให้ความสนใจกรณีการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ดำเนินการถมทะเลเพื่อก่อสร้างท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด (ระยะที่ 2) ตามมติคณะรัฐมนตรีแล้วเสร็จก่อนที่จะได้รับใบอนุญาตให้ก่อสร้างอย่างถูกต้องจากกรมเจ้าท่า (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเอกชนซึ่งมีสิ่งก่อสร้างและที่ดินอยู่ติดกับโครงการอ้างว่าการถมทะเลดังกล่าวได้ดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ที่ดินและสิ่งก่อสร้างของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย รวมทั้งยังเป็นการบดบังทัศนียภาพทั้งดงตามธรรมชาติอีกด้วย จึงขอให้ศาลปกครองเพิกถอนใบอนุญาตของกรมเจ้าท่า

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 12 มีนาคม ที่ผ่านมา ว่าการออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างท่าเรือของกรมเจ้าท่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหลายท่านคงได้ติดตามข่าวกันบ้างแล้ว โดยผมเห็นว่าเหตุผลตามคำวินิจฉัยของศาลในกรณีดังกล่าวเป็นการวางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่สำคัญ และคดีนี้ยังมีความพิเศษในเรื่องการกำหนดค่าบังคับของศาลปกครองด้วย

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในประเด็นความไม่ชอบด้วยกฎหมายของใบอนุญาตก่อสร้างท่าเรือซึ่งออกโดยกรมเจ้าท่า โดยให้เหตุผลว่า พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกำหนดมาตรการควบคุมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเพื่อมิให้มีผลกระทบต่อการดำรงชีพและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน ได้มีบทบัญญัติให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจออกประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อขอความเห็นชอบ โดยเมื่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการได้ให้ความเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายในการพิจารณาสั่งอนุญาต หรือต่ออายุใบอนุญาต นำมาตรการตามที่เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปกำหนดเป็นเงื่อนไขในการสั่งอนุญาต หรือต่อใบอนุญาต โดยให้ถือว่าเป็นเงื่อนไขที่กำหนดตามกฎหมายในเรื่องนั้นด้วย

(ทั้งนี้การบังคับใช้บทกฎหมายดังกล่าวต้องสอดคล้องและเป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคสอง)

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้ดำเนินโครงการก่อสร้างท่าเรือ (ระยะที่ 2) แล้วเสร็จเมื่อวันที่ 20 เมษายน ปี 2542 ก่อนที่จะได้รับใบอนุญาตจากกรมเจ้าท่า ซึ่งกรมเจ้าท่าได้รับทราบถึงการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 117 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แล้วตั้งแต่ปี 2540 แต่ต่อมากลับออกใบอนุญาตให้แก่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2545 โดยได้กำหนดเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตที่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยต้องปฏิบัติตามมาตรการลดผลกระทบและมาตรการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม และรายงานผลการตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้กรมเจ้าท่าและสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมในกรณีต่างๆ ทั้งในระยะก่อสร้างและในระยะดำเนินการอย่างเคร่งครัด

จึงเป็นกรณีที่มีผลให้เงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตที่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยต้องปฏิบัติตามดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับในการปฏิบัติเพื่อประโยชน์ในการควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในบริเวณพื้นที่ที่มีการก่อสร้างท่าเรือตามเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาต ซึ่งต้องมีการรายงานผลการปฏิบัติและการควบคุมตรวจสอบว่าเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดหรือไม่ ดังนั้น การที่กรมเจ้าท่าออกใบอนุญาตก่อสร้างท่าเรือให้แก่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หลังจากที่มีการดำเนินโครงการเสร็จสิ้นแล้ว จึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คดีหมายเลขแดงที่ อ.21/2555)

จะเห็นได้ว่า...เหตุผลประการสำคัญที่ทำให้การออกใบอนุญาตก่อสร้างท่าเรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็เนื่องจากการออกใบอนุญาตหลังจากที่ได้มีการดำเนินการก่อสร้างเสร็จสิ้น ส่งผลให้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ท้ายใบอนุญาตไม่มีสภาพบังคับหรือไม่เป็นผลในทางปฏิบัติจริง ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้น และการควบคุม รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในบริเวณที่มีการดำเนินโครงการในระยะต่างๆ ของการก่อสร้างไปจนถึงการดำเนินโครงการแล้วเสร็จ คดีนี้จึงถือเป็นบทเรียนที่สำคัญสำหรับการดำเนินโครงการซึ่งมีลักษณะและทำนองเดียวกัน

สำหรับคำบังคับของศาลในคดีนี้มีความพิเศษอย่างไร...ติดตามกันต่อคราวหน้านะครับ !

ครองธรรม ธรรมรัฐ