

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)



คดีหมายเลขดำที่ อ. ๙๒๔/๒๕๕๔
คดีหมายเลขแดงที่ อ.-๑๓๒๘/๒๕๖๔

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒๑ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง

นายสาลี มะประสิทธิ์ ที่ ๑
นายเจ้หมัด สังข์แก้ว ที่ ๒
นายดลrohมาน โต๊ะกาหวิ ที่ ๓

ผู้ฟ้องคดี

กรมเจ้าท่า (กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เดิม) ที่ ๑
อธิบดีกรมเจ้าท่า (อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เดิม) ที่ ๒
กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองสงขลา คดีหมายเลขดำ
ที่ ๑๖/๒๕๕๑ หมายเลขแดงที่ ๑๓๐/๒๕๕๔

โดยที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนชื่อกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี
เป็นกรมเจ้าท่า พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ กำหนดให้เปลี่ยนชื่อ



/กรมการขนส่ง...

กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เป็นกรมเจ้าท่า ทำให้ชื่อตำแหน่งอธิบดี ผู้รับผิดชอบ ในการปฏิบัติราชการของกรมดังกล่าวเปลี่ยนจาก อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เป็นอธิบดีกรมเจ้าท่า จึงให้เปลี่ยนชื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จากเดิมกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เป็นกรมเจ้าท่า และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จากเดิม อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เป็นอธิบดีกรมเจ้าท่า และให้ถือว่าบรรดาคำสำนวนทั้งหลายที่ระบุหรืออ้างถึง กรมการขนส่งทางน้ำ และพาณิชยนาวีและอธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เป็นการระบุหรืออ้างถึง กรมเจ้าท่า และอธิบดีกรมเจ้าท่า ตามลำดับ

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องและแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีบ้านพักอาศัย อยู่หมู่ที่ ๖ ตำบลสะกอม อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ มีบ้านพักอาศัยอยู่หมู่ที่ ๗ ตำบลสะกอม อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ประกอบอาชีพประมงชายฝั่งบริเวณชายหาดสะกอม ตำบลสะกอม อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กล่าวคือ เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกคำสั่งและดำเนินการสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นบริเวณปากคลองสะกอม ตำบลสะกอม อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา จำนวน ๖ ตัว เพื่อไม่ให้ตะกอนทับถมบริเวณร่องน้ำปากคลองสะกอม เพื่อแก้ไขปัญหาในการที่รัฐต้องขุดลอกคลองสะกอมทุกปี ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า การออกคำสั่ง และการดำเนินการดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขัดต่อมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ใช้อยู่ในขณะนั้น ซึ่งบังคับไม่ให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ล่วงละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ซึ่งเป็นสมาชิก ของชุมชนบริเวณชายหาดสะกอมในอันที่จะดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติ ทั้งในการประกอบอาชีพ และในทางสังคมและวัฒนธรรม อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อทรัพย์สิน สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม นอกจากนั้น คำสั่งดังกล่าวยังขัดต่อมาตรา ๕๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ใช้อยู่ในขณะนั้น ซึ่งบังคับให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องทำการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อมก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อ คุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งต่อมามาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวนี้สืบต่อมา นอกจากนี้ การกระทำ



/ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑...

ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังไม่ชอบด้วยมาตรา ๖ (๑) มาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นกรณีมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด คือ มิได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการก่อสร้างเขื่อนเสียตั้งแต่ในระยะเวลาทำการศึกษาคความเหมาะสมของโครงการดังกล่าวเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามลำดับ เพื่อให้หน่วยงานและคณะกรรมการดังกล่าวเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาต่อคณะรัฐมนตรี ก่อนการเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติการก่อสร้าง อีกทั้ง มิได้เคารพสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม โดยการจัดให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามรวมทั้งชาวบ้านที่อาศัยอยู่บริเวณดังกล่าวมีโอกาสได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลในการก่อสร้างเขื่อนเหล่านี้้อย่างชัดเจนเพียงพอจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และมีได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้โต้แย้งแสดงเหตุผล หลักฐาน และความคิดเห็นอย่างเพียงพอก่อนการอนุญาตดำเนินการก่อสร้างต่างๆ ที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบอยู่แล้วว่าการก่อสร้างเขื่อนดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีทั้งสามและชาวบ้านที่อาศัยอยู่บริเวณดังกล่าว และภายหลังจากการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เสร็จสิ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ชายหาดสะกอมถูกน้ำทะเลกัดเซาะอย่างรุนแรงและพังทลายลง โดยปีแรกชายฝั่งของบ้านบ่อโชนถูกกัดเซาะกว่า ๑๐ เมตร แต่ขณะนี้ถูกกัดเซาะลึกถึง ๘๐ เมตร เป็นระยะทางยาวกว่า ๓ กิโลเมตร ส่งผลให้ระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมบริเวณชายหาดสะกอมถูกทำลายเป็นเหตุให้ปริมาณสัตว์น้ำบริเวณชายหาดสะกอมมีปริมาณลดลง ผู้ฟ้องคดีทั้งสามและชาวบ้านบริเวณดังกล่าวจึงไม่อาจทำการประมงและใช้ประโยชน์จากชายหาดดังกล่าวได้ดังเดิม ขาดรายได้จากการประกอบอาชีพประมง เก็บหอยเสียบและกุ้งเคยเพื่อจำหน่าย รวมประมาณเดือนละ ๓๐,๔๓๙ บาท และต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นคนละประมาณเดือนละ ๓,๔๘๖ บาท และหากมีการฟื้นฟูเยียวยาชายหาดให้กลับคืนสู่สภาพเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น



/ขอให้...

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. ให้ศาลวินิจฉัยว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นปากคลองสะกอม เป็นการกระทำที่มีขอบด้วยรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย และมีคำสั่งห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กระทำการดังกล่าวทั้งหมด

๒. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม เนื่องจากขาดรายได้และขาดประโยชน์จากการได้ใช้ชายหาดสะกอม นับตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๐ รวม ๙ ปี เป็นเงินจำนวน ๙๖๕,๐๔๙ บาท ๑,๓๔๙,๕๕๐ บาท และ ๑,๓๔๙,๕๕๐ บาท ตามลำดับ พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๑ จนถึงวันฟ้องคดี และนับตั้งแต่วันฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะชำระค่าเสียหายเสร็จสิ้น

๓. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูเยียวยาชายหาดสะกอม ให้กลับมา มีสภาพดีใกล้เคียงกับสภาพเดิมมากที่สุด ปีละ ๒๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท รวมระยะเวลา ๙ ปี เป็นเงินจำนวน ๑๘๙,๐๐๐,๐๐๐ บาท

๔. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำการฟื้นฟูชายหาดสะกอมและเยียวยาสภาพแวดล้อมของบริเวณชายหาดดังกล่าวให้กลับคืนสู่สภาพดีโดยเร็ว

๕. ให้ศาลมีคำสั่งเรียกให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเข้ามาในคดีนี้ เพื่อรับหน้าที่ดำเนินการฟื้นฟูและเยียวยาสภาพแวดล้อมของบริเวณชายหาดสะกอม ตามมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไว้พิจารณา และในส่วนที่ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูเยียวยาชายหาดสะกอม ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ต่อมา ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่ง ที่ ๖๓๐/๒๕๕๑ กลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นบางส่วน โดยให้รับคำฟ้องในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑



/และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒...

และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในระยะเวลาหนึ่งมีก่อนฟ้องคดีไว้พิจารณาและมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูเยียวยาชายหาดสะกอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไว้พิจารณา

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเรียกกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เข้ามาในคดี โดยกำหนดให้เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในประเด็นเกี่ยวกับค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า เมื่อมีการดำเนินการสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นบริเวณปากคลองสะกอม ทำให้ผลผลิตจากสัตว์น้ำบริเวณชายหาดลดลง คิดเป็นเงินค่าเสียหายตั้งแต่วันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๐ ถึง ๒๙ มกราคม ๒๕๕๑ เป็นเงินคนละ ๑๑๒,๙๘๐ บาท และทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามต้องใช้พาหนะเป็นรถจักรยานยนต์ในการเดินทางเพิ่มขึ้นเป็นระยะทาง ๕ กิโลเมตร คิดเป็นค่าเสียหายต่อวิถีดำรงชีวิตเนื่องจากค่าสาธารณูปโภคเพิ่มขึ้น เป็นเงินคนละ ๕,๐๐๐ บาท และการสูญเสียชายหาดทำให้เสียโอกาสใช้พื้นที่สันทนาการในชีวิตประจำวัน เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีและครอบครัวต้องเดินทางไปพักผ่อนที่อื่นแทน ทำให้เสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น คิดเป็นค่าเสียหาย เป็นเงินคนละ ๕,๒๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องชดใช้ค่าเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม เป็นเงินคนละ ๑๒๓,๑๘๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไป

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพราะเหตุมิได้มอบอำนาจให้ยื่นคำให้การภายในระยะเวลาและมีได้ขอขยายระยะเวลายื่นคำให้การ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาแม่น้ำลำคลองทะเลสาบ และทะเล ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ กรณีปากคลองสะกอมเป็นแม่น้ำไหลลงสู่ทะเล มีประชาชนใช้เป็นเส้นทางเดินเรือเข้าและออกในการทำประมง มีปัญหาเกิดตะกอนทรายจากกระบวนการชายฝั่งทะเลมาตกทับถมปิดร่องน้ำทำให้ชาวประมงไม่สามารถเดินเรือผ่านปากร่องน้ำได้สะดวก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขุดลอกบำรุงรักษาแต่ไม่อาจตอบสนองความต้องการการใช้ร่องน้ำของชาวประมงได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านเครื่องมือจึงแก้ไขปัญหาด้วยการสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอมเพื่อตักกันตะกอนชายฝั่งซึ่งเป็นวิธีการที่ยอมรับและใช้กันหลายประเทศ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการมาหลายแห่งและใช้การได้ดี และช่วยลดภาระด้านงบประมาณในการขุดลอกร่องน้ำ ทั้งนี้ก่อนสร้างเขื่อนดังกล่าว



/ประชาชน...

ประชาชนที่ประกอบอาชีพประมงจาก ๓ หมู่บ้าน รวมทั้งเรือประมงประมาณ ๒๕๐ ลำ ต้องประสบปัญหาการตกตะกอนบริเวณปากร่องน้ำสะกอม ซึ่งที่ผ่านมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการขุดลอกปากร่องน้ำตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๖ แต่ได้ผลระยะสั้นๆ ตะกอนก็กลับมาทับถมอีก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงจ้างบริษัทเอกชนเข้ามาทำการศึกษาลำราง ออกแบบ และเสนอแนวทางแก้ไข ต่อมาปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงได้จ้างบริษัทเอกชนดำเนินการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอม ภายหลังที่ได้ดำเนินการสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นที่ปากร่องน้ำสะกอม และเกาะกันกีดเซาะบริเวณชายหาดด้านเหนือของเขื่อนตัวบน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ติดตามสภาพการเปลี่ยนแปลงชายฝั่งจากการกีดเซาะชายฝั่งทะเลซึ่งเกิดขึ้นโดยทั่วไปตลอดแนวชายฝั่ง โดยเฉพาะช่วงมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งปรากฏว่าการกีดเซาะมีความรุนแรงจากอิทธิพลของคลื่นรุนแรงขึ้นทุกปี และปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๒ เกิดพายุไต้ฝุ่น LINDA พายุโซนร้อน ๒ ลูก และพายุดีเปรสชัน ๒ ลูก ส่งผลกระทบต่อภารกิจกีดเซาะชายฝั่ง ต่อมาปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงจ้างบริษัทเอกชนดำเนินโครงการสำรวจ ออกแบบเพื่อก่อสร้างโครงสร้างป้องกันการกีดเซาะบริเวณชายฝั่งด้านเหนือร่องน้ำสายบุรี ร่องน้ำสีชล และร่องน้ำสะกอม การว่าจ้างบริษัทเอกชนที่ปรึกษาเพื่อแก้ปัญหากัดเซาะชายฝั่ง ครั้งที่ ๓ บริษัทใช้แบบจำลองทางคณิตศาสตร์ GENESIS คำนวณการเปลี่ยนแปลงของชายฝั่งสะกอมโดยพบว่าอีก ๒๐ ปีข้างหน้า (พ.ศ. ๒๕๕๘) ชายหาดด้านเหนือต่อจากพื้นที่บังกะโลบ่อโซนจะมีการปรับตัวของชายหาดเข้าสู่สมดุลใหม่ (Dynamic Equilibrium) โดยจะมีการกีดเซาะชายฝั่งเพิ่มเติมไปจากที่ได้ ออกแบบก่อสร้างเกาะกันกีดเซาะไปทางด้านเหนือเป็นระยะประมาณ ๖๐๐ เมตร และกีดเซาะลึกที่สุดประมาณ ๔๙ เมตร ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผลกระทบการกีดเซาะชายฝั่งอันเป็นผลจากการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นปากร่องน้ำสะกอมจะมีผลกระทบในระยะยาว จนชายหาดปรับเข้าสู่สมดุลใหม่ คลอบคลุมระยะทางจากหน้าบังกะโลบ่อโซนไปทางทิศเหนืออีกประมาณ ๖๐๐ เมตร ซึ่งเดิมบริษัทที่ปรึกษาเห็นควรออกแบบโครงสร้างป้องกันการกีดเซาะให้ครอบคลุมไปถึงบริเวณชุมชนบ้านโคกสัก เป็นเกาะกันกีดเซาะรูปตัวที ๑๒ ตัว พร้อมการเสริมทรายชายฝั่งและป้องกันชายฝั่งได้ระยะทาง ๒ กิโลเมตร แต่ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๖ และผู้ฟ้องคดีที่ ๑ คัดค้านโดยอ้างว่า ทำให้ทัศนียภาพเสีย และกระทบต่อวิถีการดำรงชีวิตของประชาชนในหมู่ที่ ๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงให้บริษัทออกแบบป้องกันเฉพาะชายฝั่งที่วิกฤตเท่านั้น ต่อมาปี พ.ศ. ๒๕๔๕ นายอนันต์ บุญโสภณ และผู้ฟ้องคดีได้เปิดประชุมประชาชนที่มีส่วนได้เสียและได้รับผลกระทบจากการก่อสร้าง



/เขื่อนกันการกีดเซาะ...

เชื่อมกันการกัดเซาะตลิ่ง และที่ประชุมมีมติไม่ยอมให้มีการสร้างเชื่อมกันการกัดเซาะตลิ่งชายหาดสะกอม จึงเป็นเหตุให้ต้องยุติการดำเนินการสร้างเชื่อมกันการกัดเซาะ ทั้งนี้ ก่อนมีการสร้างเชื่อมกันทราย และคลื่นร่องน้ำสะกอม ก็เกิดการกัดเซาะชายฝั่งบริเวณหมู่ที่ ๖ และหมู่ที่ ๗ อยู่ก่อนแล้ว และในทางเทคนิคการก่อสร้างเชื่อมดังกล่าวตั้งฉากรับชายฝั่งจะมีผลกระทบต่อการพัดตะกอน ในทิศทางขนานชายฝั่งแต่จะไม่มีผลโดยตรงต่อการพัดพาตะกอนตั้งฉากกับชายฝั่งที่เกิดจากกรณี พายุโซนร้อนหรือมรสุมพัดผ่านทำให้ระดับน้ำทะเลสูงขึ้น และเป็นเหตุให้คลื่นที่ก่อตัวจากลมพายุ สามารถรุกเข้าถึงชายฝั่งและกัดเซาะชายฝั่งหน้าหาดออกไปนอกทะเล หากคลื่นมีขนาดใหญ่มาก เนินทรายริมชายหาดอาจถูกคลื่นซัดและพาออกนอกชายฝั่งไปไกลเกินกว่าที่คลื่นนอกฤดูมรสุม จะพัดกลับเข้าสู่ชายฝั่งได้ภายหลัง โดยพายุที่มีกำลังแรง ๒ ถึง ๓ วัน จะพัดพาทรายชายฝั่ง ออกไปจำนวนหนึ่ง แต่การเคลื่อนที่กลับสู่ชายฝั่งของทรายอาจใช้เวลา ๒ ถึง ๓ ปี และหากคลื่นที่ กลับมาน้อยก็เป็นสาเหตุหลักของการกัดเซาะหรือถดถอยของชายฝั่งหลังฤดูมรสุม และจากการ ศึกษาของบริษัทเอกชนที่ปรึกษา ปรากฏว่าชายหาดบริเวณบ้านบ่อโชนซึ่งอยู่ด้านทิศตะวันตก ของปากคลองสะกอมประสบปัญหาการกัดเซาะมาตั้งแต่อดีตแม้ไม่มีการสร้างเชื่อมกันทราย และคลื่นปากคลองสะกอม ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะ ชายฝั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังนั้น ความเสียหายจากการกัดเซาะชายฝั่งหาดสะกอมบริเวณ บ้านบ่อโชนและบ้านโคกสักถือว่าเกิดจากภัยพิบัติธรรมชาติ โดยสูญเสียโอกาสในการป้องกัน เพราะมีการคัดค้านไม่ยอมให้ดำเนินการก่อสร้างป้องกันแนวตลิ่ง โดยเฉพาะการกัดเซาะ จากอิทธิพลลมพายุหลังฤดูมรสุมเป็นเหตุให้เกิดการกัดเซาะชายฝั่งขั้นวิกฤตทั่วประเทศ มากกว่า ๕๙๑ กิโลเมตร มีเขตเกิดเฉพาะชายฝั่งชายหาดสะกอมบริเวณบ้านบ่อโชนและบ้านโคกสัก เท่านั้น และในการสร้างเชื่อมกันทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอมไม่อยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้กำหนดโครงการเชื่อมกันทรายและคลื่นหรือโครงการ ป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเลต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และไม่อยู่ในพื้นที่อนุรักษ์ที่ต้องทำ EIA แต่อย่างใด อีกทั้งการสร้างเชื่อมเป็นโครงการก่อสร้าง ตามสัญญามิใช่เป็นคำสั่งทางปกครองจึงไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันจะต้องรับฟังคู่กรณีก่อนแต่อย่างใด ทั้งไม่อยู่ในหลักเกณฑ์



/การจัดทำ...

การจัดทำประชาพิจารณ์ เนื่องจากโครงการดังกล่าว ผู้มีส่วนได้เสียมิได้ทำการร้องเรียน ต่อต้าน หรือประท้วง

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสามอ้างว่าภายหลังการสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นได้เกิดการพังทลายของชายหาดอย่างรุนแรง ไม่สามารถจับสัตว์น้ำบริเวณชายหาดได้ดั้งเดิมและสูญเสียโอกาสการดำรงชีวิตตามปกติ นั้น เป็นข้อกล่าวอ้างลอยๆ ขาดเหตุผลและหลักฐานสนับสนุน เพราะความอุดมสมบูรณ์ของสัตว์น้ำไม่ได้ขึ้นอยู่กับสภาพชายหาด และสภาพของชายหาดทั่วไปมิใช่แหล่งจับสัตว์น้ำ ส่วนใหญ่ต้องหาสัตว์น้ำห่างจากฝั่ง ๑ ถึง ๑๐ กิโลเมตร และที่ปริมาณสัตว์น้ำลดลงก็เกิดจากปัจจัยอื่นๆ เช่น สภาพแหล่งอาหาร การใช้เครื่องมือ การจับสัตว์น้ำในฤดูวางไข่ มิใช่เกิดจากปัจจัยการสร้างเขื่อนแต่อย่างใด และสภาพชายหาดยังสามารถเดินทางไปจับสัตว์น้ำได้ มิได้เป็นการสร้างภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นคนละ ๕,๐๐๐ บาท ตามที่อ้าง ส่วนกรณีที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีและครอบครัวต้องเดินทางไปพักผ่อนและใช้ประโยชน์ในพื้นที่อื่นแทนทำให้เสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ไม่เป็นความจริง เพราะวิถีชีวิตของชุมชนชาวประมงมีการใช้ชีวิตจำเจอยู่กับบรรยากาศของทะเล ดังนั้นจึงมักที่จะเดินทางไปท่องเที่ยวสถานที่อื่นที่แตกต่างกับบรรยากาศของทะเล โดยเฉพาะในเมือง และผู้ฟ้องคดีทั้งสามมิใช่ผู้เดือดร้อนเสียหายและไม่มีสิทธิเรียกค่าเสียหายดังกล่าว และค่าเสียหายที่อ้างเป็นการกล่าวอ้างโดยไม่มีหลักฐานยืนยัน

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นหน่วยงานตั้งขึ้นใหม่เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ และตามกฎหมายได้มีการสำรวจพื้นที่กีดเซาะชายฝั่งทะเลในฤดูมรสุมบริเวณอ่าวไทยฝั่งตะวันตกตั้งแต่จังหวัดชุมพรถึงจังหวัดปัตตานี ระหว่างเดือนธันวาคม ๒๕๔๙ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๕๐ พบว่าพื้นที่บริเวณปากคลองสะกอมมีพื้นที่กีดเซาะด้านเหนือเขื่อนกันทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอม สูญเสียพื้นที่ชายฝั่งระยะทางหลายกิโลเมตร ลึกประมาณ ๑ ถึง ๒ กิโลเมตร และได้เสนอมาตรการป้องกันและแก้ไขเบื้องต้น และภายหลังการสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยังไม่ได้ดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่ชายฝั่งทะเลเนื่องจากจะต้องดำเนินการตามแผนหลักโดยการจัดทำแผนแม่บท และหรือแผนยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ในพื้นที่ดังกล่าวก่อน และเห็นได้ว่าการกีดเซาะชายฝั่งบริเวณพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่าก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม โดยการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิได้มีส่วนในการกระทำ



/ละเมียด...

ละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่อย่างไรก็ดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมิได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ประมงจังหวัดสงขลามิหนังสือชี้แจงตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นว่า กรมประมงไม่มีผลการวิจัยศึกษาในเชิงวิชาการด้านสัตว์น้ำทางการประมงในบริเวณก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอมว่ามีผลกระทบต่อการประกอบอาชีพประมงชายฝั่งหรือไม่ อย่างไรก็ตามแต่มีผลการวิจัยของการศึกษาสภาวะการทำประมงและต้นทุนผลตอบแทนในช่วงวิกฤตน้ำมันโดยศูนย์พัฒนาชายฝั่ง คณะประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ นำเสนอสำนักวิจัยและพัฒนาประมงทะเล กรมประมง ได้มีรายงานการศึกษาตัวอย่างกลุ่มประมงพื้นบ้านในจังหวัดสงขลา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยคณะวิจัยได้เก็บตัวอย่างข้อมูลประมงพื้นบ้านของจังหวัดสงขลา พื้นที่อำเภอเมืองสงขลาและอำเภोजะนะ ใน ๕ ตำบล ๑๐ หมู่บ้าน จำนวน ๕๒ ตัวอย่าง พบว่ามีการทำประมงพื้นบ้านขนาดเล็ก ได้แก่ อวนลอยปลา อวนจมปลา อวนจมปู อวนลอยกุ้งสามชั้น ลอบหมึก ลอบปู ลอบลูกปลาเก๋า ลอบปลา อวนลาก อวนรุนกุ้ง อวนรุนเคย โดยจะทำประมงห่างจากชายฝั่งเฉลี่ย ๕.๔๐ กิโลเมตร โดยมีรายได้จากการใช้เครื่องมืออวนลอย ๕ ถึง ๓๐ วันต่อเดือน มีผลผลิต ๒ ถึง ๕๐๐ กิโลกรัม ต่อวัน รายได้ ๑๐๐ ถึง ๘,๐๐๐ บาท ต่อเดือน มีรายได้เฉลี่ย (เดือนกุมภาพันธ์ ถึงเดือนพฤษภาคม) ๑,๒๙๔ บาท ต่อวัน รายได้เฉลี่ย (เดือนมิถุนายน ถึงเดือนกันยายน) ๑,๒๔๑ บาท ต่อวัน และรายได้เฉลี่ย (เดือนตุลาคม ถึงเดือนมกราคม) ๑,๑๓๑ บาท ต่อวัน กำไรขั้นต้นแต่ละช่วงฤดูกาล ๓๔๓ ถึง ๕๐๖ บาท ต่อวัน (กรณีคิดค่าแรงงาน ๑ คน ต่อ ๒๐๐ บาท ต่อวัน) กำไรสุทธิเฉลี่ยต่อวันในช่วงฤดูกาล ๒๖ ถึง ๑๘๙ บาท ต่อวัน ส่วนเครื่องมือลอบจะมีการลงแรงประมาณ ๑๐ ถึง ๓๐ วัน ต่อเดือน ได้ผลผลิต ๓ ถึง ๑๕๐ กิโลกรัม ต่อวัน มีรายได้ ๒๐๐ ถึง ๖,๐๐๐ บาท ต่อวัน รายได้เฉลี่ย (เดือนกุมภาพันธ์ ถึงเดือนพฤษภาคม) ๑,๕๒๐ บาท ต่อวัน รายได้เฉลี่ย (เดือนมิถุนายน ถึงเดือนกันยายน) ๑,๔๗๑ บาท ต่อวัน และมีรายได้เฉลี่ย (เดือนตุลาคม ถึงเดือนมกราคม) ๑,๕๗๙ บาท ต่อวัน กำไรขั้นต้นเฉลี่ยแต่ละช่วงฤดูกาลประมาณ ๔๗๒ ถึง ๖๓๔ บาท ต่อวัน (กรณีคิดค่าแรงงาน ๑ คน ต่อ ๑๘๘ บาท ต่อวัน) กำไรสุทธิเฉลี่ยต่อวันในช่วงฤดูกาล ๕๖ ถึง ๒๑๘ บาท ต่อวัน สำหรับชาวประมงที่ไม่มีเรือส่วนใหญ่จะใช้เครื่องมือแบบยังชีพ เช่น เบ็ด แห บริเวณชายฝั่ง และจากการตรวจสอบไม่มีชาวประมงมาขอรับอนุญาตเครื่องมือในพิภัด



/ศาลปกครองชั้นต้น...

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ประเด็นข้อพิพาทกรณีนี้คู่กรณีได้แย้ง กันว่า การสร้าง เชื้อนกัณฑ์ทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอมรวมทั้งสร้างเกาะกันกัณฑ์เซาะชายฝั่งหาดสะกอม ไม่ชอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นเหตุให้สิ่งแวดล้อมบริเวณชายฝั่งหาดสะกอมและสัตว์น้ำบริเวณดังกล่าวเสียหายและ ถูกทำลายไป อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสาม จึงมีประเด็นย่อยแห่งคดีที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็นรายกรณี ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในส่วนที่ต้องให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา ๕๙ ในส่วนที่ต้องให้ผู้ฟ้องคดีและชุมชนบริเวณดังกล่าวมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามที่กฎหมายบัญญัติ นั้น เห็นว่า การที่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและเกิดขึ้นหลังจากที่มีการประกาศใช้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแล้วเท่านั้น จึงไม่อาจใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กับโครงการที่เสนอขอความเห็นชอบและ ดำเนินการก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับ เมื่อโครงการสร้างเชื้อนกัณฑ์ทราย และคลื่นร่องน้ำสะกอมเริ่มดำเนินการก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงไม่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่อย่างใด

กรณีที่สอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการสร้างเชื้อนกัณฑ์ทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอม ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และกฎหมายอื่นหรือไม่ นั้น เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นได้ว่า รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ที่ต้องผ่านการให้ความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการถือเป็นเงื่อนไขสำคัญในการ พิจารณาอนุญาตให้มีการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ ใต้น้ำ อันเป็นที่ประชาชนหรือ ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเล เมื่อการสร้างเชื้อนกัณฑ์ทราย และคลื่นร่องน้ำสะกอมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีการนำดินและวัสดุต่างๆ ไปเททับถมและ ก่อสร้างในน่านน้ำบริเวณดังกล่าว รวมทั้งเชื้อนกัณฑ์ทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอมที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑



/ดำเนินการ...

ดำเนินการก่อสร้างได้ล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำของลำน้ำ และภายในน่านน้ำทะเลไทย รวมทั้งบนชายหาดของทะเลบริเวณร่องน้ำสะกอม จึงมีลักษณะเป็นการถมที่ดินในทะเลและเป็นโครงการก่อสร้างเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำของลำน้ำ และภายในน่านน้ำทะเลไทย อันอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในบริเวณร่องน้ำสะกอมและพื้นที่ใกล้เคียงได้ จึงต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นดังกล่าวก่อน และต้องยื่นรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อ ๒ (๖) ข้อ ๔ (๔) (ที่ถูกคือ ข้อ ๔ (๕)) และข้อ ๗ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ประกอบพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๓๕ และประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๓๕ บัญชีท้ายประกาศลำดับที่ ๑ และในกรณีนี้แม้มาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ จะบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา และขุดลอกร่องน้ำทางเดินเรือ แม่น้ำลำคลอง ทะเลสาบ และทะเลภายในน่านน้ำไทย ก็หาได้เป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายแต่อย่างใด หากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะทำให้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ เมื่อข้อเท็จจริงยุติตามคำให้การเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ดำเนินการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอมโดยมิได้ทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment, EIA) เสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อพิจารณาเสนอต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากโครงการดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพียงแต่ให้บริษัทที่ปรึกษาเอกชนดำเนินการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environment Examination, IEE)



/เสนอต่อ...

เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อพิจารณาก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอมเท่านั้น อีกทั้งไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีการจัดทำรายงานการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างลักษณะเดียวกันนี้ในโครงการอื่นเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณามาก่อนแต่อย่างใด การก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนกรณีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่า การสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอมจะเป็นการป้องกันการพัดพาตะกอนทรายมาทับถมเป็นดอนทรายขวางร่องน้ำสะกอม และเป็นการช่วยประหยัดงบประมาณแผ่นดินในการขุดลอกร่องน้ำสะกอม อีกทั้งเป็นการให้ความสะดวกในการสัญจรออกไปหาสัตว์น้ำของชาวประมงพื้นบ้านบริเวณดังกล่าวนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องพิจารณาถึงสัดส่วนของประโยชน์สาธารณะและสภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศกับค่าใช้จ่ายในการขุดลอกร่องน้ำและประโยชน์ของผู้ใช้ประโยชน์จากร่องน้ำสะกอมว่าสัดส่วนความเสียหายหรือประโยชน์ด้านใดจะมีสัดส่วนมากน้อยและสำคัญกว่ากัน หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาจากรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้วเห็นว่า การสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอมจะมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและสิ่งแวดล้อมในบริเวณดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นชายฝั่งหาดสะกอมริมคลองสะกอมและสัตว์น้ำจะมีมากและรุนแรงกว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ต้องรับภาระหน้าที่ในการขุดลอกร่องน้ำสะกอมดังกล่าวเพื่อประโยชน์ของประชาชนชาวประมงและประชาชนผู้ใช้ประโยชน์จากร่องน้ำสะกอมตามหน้าที่ของตนตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และต้องหลีกเลี่ยงการสร้างเขื่อนดังกล่าวในบริเวณร่องน้ำสะกอมเพื่อมิให้เกิดความเสียหายขึ้น หรือหากกรณีมีความจำเป็นต้องสร้างต้องศึกษาว่าหากสร้างสิ่งก่อสร้างดังกล่าวแล้ว จะสามารถทำการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้หรือไม่ เพียงใด และมีเหตุเพียงพอที่ต้องสร้างหรือไม่ อย่างไร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะพิจารณาแต่เพียงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาน่านน้ำไทยตามกฎหมายดังกล่าว แล้วดำเนินการสิ่งใดโดยมิได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมว่า มีผลอย่างไร หาได้ไม่ อีกทั้งการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนผู้ใช้ประโยชน์นั้นก็ต้องดำเนินการโดยอยู่บนพื้นฐานของความชอบด้วยกฎหมาย ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจรับฟังได้

กรณีที่สาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำละเมิดจากการสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอมต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามหรือไม่ เมื่อพิจารณาจากพยานหลักฐานต่างๆ ที่ปรากฏ



/ไม่อาจ...

ไม่อาจรับฟังเป็นยุติโดยปราศจากข้อสงสัยว่า การสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอม มีผลกระทบต่อสภาพสิ่งแวดล้อมบริเวณดังกล่าวหรือไม่ เพียงแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายในเรื่องดังกล่าว กำหนดไว้เท่านั้น และการสร้างเขื่อนดังกล่าวเป็นสาเหตุให้เกิดการกัดเซาะชายฝั่งของหาดสะกอม อย่างรุนแรงหรือไม่ รวมทั้งเป็นเหตุให้ปริมาณสัตว์น้ำลดจำนวนลงหรือไม่ เพราะเหตุยังไม่มีรายงาน การศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและเห็นควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการแก้ไข ในส่วนวิธีการเสียก่อน อีกทั้งหากศาลวินิจฉัยในขณะนี้อาจมีผลกระทบในภายหลังที่ได้มี การดำเนินการจัดทำรายงานศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้วข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปได้ ประกอบกับภายหลังที่ได้จัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในโครงการดังกล่าวแล้ว และผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่าเป็นโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมบริเวณดังกล่าว และเป็นผล ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ผู้ฟ้องคดีทั้งสามย่อมมีสิทธิฟ้องคดีใหม่ได้ ภายในอายุความ โดยไม่ตัดสิทธิฟ้องคดีใหม่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอม ซึ่งเป็น การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมาย หากศาล จะให้หรือถอนในทันทีจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะในการแก้ไขปัญหา เกิดตะกอนทรายจากกระบวนการชายฝั่งทะเลมาตกทับถมปิดร่องน้ำ จึงเห็นควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) เสียก่อน และพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษา ถึงที่สุด เสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อพิจารณา หากปรากฏตามรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) ว่า เขื่อนกันทรายและคลื่น มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามฟ้อง ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการแก้ไขตามข้อเสนอแนะ ของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมดังกล่าวภายใน ๓๐ วัน นับแต่ได้รับรายงาน การวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่บริเวณ ดังกล่าว ให้กลับคืนสภาพเดิมหรือใกล้เคียงสภาพเดิม คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก กับให้คืน ค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ และให้ยกฟ้อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓



/ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑...

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์ว่า การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยให้เชื่อมกันทราย และคลื่นเป็นการถมดินในทะเล ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๓๕ บัญชีท้ายประกาศ ลำดับที่ ๑ ซึ่งทำให้ต้องมีการจัดทำรายงาน การวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อพิจารณาเสนอต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นการ วินิจฉัยเกินเลยไปจากที่ประกาศดังกล่าวกำหนดในขณะนั้น การถมที่ดินในทะเล (Land Reclamation) ตามเอกสารวิชาการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คือ การดำเนินการ เพื่อให้มีที่ดินขึ้นในพื้นที่ที่ครั้งหนึ่งเคยเป็นผืนน้ำและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ ให้เป็นที่ดิน ที่สามารถใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งมีทั้งการถมพื้นที่ชายฝั่งยื่นออกไปในทะเลและการสร้างเป็นเกาะเทียม ขึ้นมา Land Reclamation เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้วตั้งแต่สมัยโรมัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐหมู่เกาะพื้นที่ที่มีหลักฐานการทำ Land Reclamation เก่าแก่ที่สุด ได้แก่ พื้นที่บริเวณปากแม่น้ำ ทางตะวันตกเฉียงเหนือของ East Age ที่เรียกว่า The Wash มีการถมที่ดินบริเวณปากแม่น้ำ ในพื้นที่ดังกล่าว ออกไปเพื่อเพิ่มพื้นที่ในการทำเกษตรกรรม ทั่วโลกมีหลายประเทศที่ทำ Land Reclamation โดยมีหลายเหตุผล ทั้งจากสภาพภูมิประเทศ ที่ส่วนใหญ่เป็นเกาะหรือมีสภาพ พื้นที่ราบในจำนวนน้อยไม่เหมาะแก่การดำรงชีพ สร้างสิ่งก่อสร้างที่มีขนาดใหญ่ ส่วนเชื่อมกันทราย และคลื่น (Jetty) คือ โครงสร้างที่ใช้ในการปรับปรุงร่องน้ำทางเดินเรือ การสร้างเชื่อมกันทราย และคลื่นบริเวณปากร่องน้ำหรือปากแม่น้ำจะมีลักษณะเป็นโครงสร้างคู้ขนานยื่นออกไปในทะเล เพื่อป้องกันร่องน้ำทางเดินเรือที่อยู่ระหว่างเขื่อนให้เปิดไม่ถูกตะกอนทับถม โครงสร้างเชื่อมกันทราย และคลื่น มีหลายลักษณะ เช่น หินทิ้ง รูปหล่อคอนกรีต เสาค้ำคอนกรีต เสาค้ำไม้ เป็นต้น วัตถุประสงค์หลักก็เพื่อป้องกันร่องน้ำมิให้เกิดการตกตะกอนแล้วร่องน้ำตื้นเขิน ช่วยให้ร่องน้ำเปิด ทำให้การเดินเรือมีความสะดวกปลอดภัย การถมดินในทะเลกับการก่อสร้างเชื่อมกันทรายและคลื่น จึงมีความแตกต่างกันทั้งทางด้านกายภาพและวัตถุประสงค์ในการใช้ เมื่อพิจารณาประกอบกับ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของ โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์



/วิธีการ...

วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม
 ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นประกาศฉบับใหม่ โดยเอกสารท้ายประกาศ ๑ ในลำดับที่ ๒๕
 ได้ระบุประเภท เชื้อนก้นทรายและคลื่น จึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่า เชื้อนก้นทรายและคลื่น
 ซึ่งอยู่ในบังคับให้ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศฉบับใหม่นี้
 หาใช่ตกอยู่ในบังคับตามประกาศฉบับเก่าตามที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัย การก่อสร้างเชื้อนก้นทราย
 และคลื่นทุกขนาดตามลักษณะการก่อสร้างหรือขยายสิ่งก่อสร้างบริเวณหรือในทะเล
 ตามเอกสารท้ายประกาศ ๑ ลำดับที่ ๒๕ ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างกำแพงริมชายฝั่ง รอดักทราย
 เชื้อนก้นทรายและคลื่น รอบังคับกระแสน้ำ เชื้อนก้นคลื่นนอกฝั่งทะเล ก็เป็นปกติที่จะมีการใช้
 โครงสร้าง เช่น อิฐ หิน ปูน ทราย ก่อสร้างลักษณะก่อดักโครงสร้างดังกล่าว เพื่อให้โครงสร้าง
 มีเสถียรภาพความแข็งแรง และสามารถใช้สอยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์การใช้งาน แต่ทั้งนี้
 การถมที่ดินในทะเลที่มีวัตถุประสงค์นอกเหนือจากลักษณะงานของการก่อสร้างหรือขยาย
 สิ่งก่อสร้างบริเวณหรือในทะเลตามลำดับที่ ๒๕ ได้กำหนดแยกประเภทโครงการหรือกิจการไว้
 ชัดเจนแล้วในลำดับที่ ๒๔ ทั้งนี้ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลการปฏิบัติตามประกาศกำหนดประเภทโครงการหรือกิจการที่ต้อง
 จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเป็นผู้ให้ความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับรายงาน
 การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เคยว่าจ้างกลุ่มบริษัทเอกชนที่ปรึกษา ประกอบด้วย
 สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (AIT) ร่วมกับบริษัท เซ้าท์อีสท์เอเชียเทคโนโลยี จำกัด (SEATEC)
 ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อศึกษาแผนแม่บทการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศชายฝั่งทะเล ตั้งแต่
 ปากแม่น้ำเพชรบุรี จังหวัดเพชรบุรี ถึงปากแม่น้ำปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยได้มีการ
 ตรวจสอบสิ่งก่อสร้างชายทะเลที่มีการก่อสร้างในบริเวณพื้นที่โครงการจากจังหวัดเพชรบุรีถึง
 จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งพบว่ามีมีการก่อสร้างบริเวณหรือในทะเลจำนวนมาก โดยสำนักงานนโยบาย
 และแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเจ้าของโครงการเองรับทราบอย่างชัดเจน
 ในงานศึกษาในขณะนั้น ก็ไม่มีข้อทักท้วงโต้แย้งว่าโครงการก่อสร้างต่างๆ ที่มีลักษณะเป็นประเภท
 การก่อสร้างหรือขยายสิ่งก่อสร้างบริเวณหรือในทะเลที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ
 สิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมฯ ที่ประกาศใช้
 ในขณะนั้นแต่อย่างใด ซึ่งหากการก่อสร้างดังกล่าวต้องตกอยู่ในบังคับให้จัดทำรายงานการวิเคราะห์



/ผลกระทบ...

ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะต้องแจ้งหน่วยงานหรือเอกชนเจ้าของโครงการดำเนินการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างแน่นนอน นอกจากนี้ งานศึกษาดังกล่าวยังมีการออกแบบรายละเอียดเพื่อก่อสร้างโครงสร้างป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเลในพื้นที่วิกฤต รวม ๓ แห่ง ประกอบด้วย ๑. พื้นที่ชายฝั่งทะเลพระราชินีเวศน์มฤคทายวัน ตั้งแต่คลองบังตราใหญ่ถึงคลองบังตราน้อย และบ้านบางไทรน้อย ๒. พื้นที่ชายฝั่งทะเลหัวหินตั้งแต่ท่าเทียบเรือประมงถึงด้านใต้พระราชวังไกลกังวลและพระราชวังไกลกังวล ๓. พื้นที่ชายฝั่งทะเลหาดเจ้าสำราญตั้งแต่คลองหัวช้าง บ้านหัวตาล ถึงคลองบางทะเล หน้าวัดสมุทธาราม โดยในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้มีการส่งแบบก่อสร้าง เอกสารประกวดราคาให้กรมเจ้าท่าดำเนินการก่อสร้างจำนวน ๒ โครงการ ได้แก่ ๑. โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลในโครงการอุทยานสิ่งแวดล้อมนานาชาติสิรินธร พระราชินีเวศน์มฤคทายวัน จังหวัดเพชรบุรี โดยโครงสร้างและองค์ประกอบหลัก ประกอบด้วยงานก่อสร้างเชื่อมกันคลื่นไดน้ำ จำนวน ๘ ตัว ความยาวเชื่อมแต่ละ ๑๒๐ เมตร งานก่อสร้างรอดักทราย จำนวน ๘ ตัว ความยาวตั้งแต่ ๗๔ เมตร ถึง ๑๐๑.๒๕ เมตร งานก่อสร้างกำแพงกันหิน ๒ ช่วง ความยาว ช่วงละ ๓๒๐ เมตร และ ๑๕๑.๒๐ เมตร งานก่อสร้างเชื่อมกันทรายปากคลองบังตราใหญ่ ความยาวเชื่อม ๓๘๗ เมตร งานก่อสร้างเชื่อมกันทรายปากคลองบังตราน้อย ความยาวเชื่อม ๓๘๗ เมตร งานก่อสร้างเชื่อมกันคลื่นนอกชายฝั่ง จำนวน ๕ ตัว ความยาวเชื่อมแต่ละ ๑๒๐ เมตร งานถมทรายเสริมชายหาด จำนวน ๓๖๔,๘๐๐ ลูกบาศก์เมตร งานก่อสร้างกำแพงกันทรายริมชายหาด ความยาว ๕๙๑ เมตร งานขุดลอกร่องน้ำปากคลองบังตราใหญ่ และคลองบังตราน้อย จำนวน ๓๑,๖๐๐ ลูกบาศก์เมตร และ ๒. โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลหาดเจ้าสำราญ อำเภอเมืองเพชรบุรี จังหวัดเพชรบุรี โดยโครงสร้างและองค์ประกอบหลักประกอบด้วยเชื่อมกันคลื่นนอกชายฝั่ง (Break water) จำนวน ๑๕ ตัว ความยาวเชื่อมแต่ละ ๑๒๐ เมตร พร้อมถมทรายเสริมชายหาด ซึ่งทั้ง ๒ โครงการดังกล่าว มีลักษณะเป็นประเภทงานก่อสร้างสิ่งก่อสร้างหรือขยายสิ่งก่อสร้างบริเวณหรือในทะเลเช่นเดียวกันกับงานก่อสร้างเชื่อมกันทราย และคลื่นร่องน้ำสะกอมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยทั้ง ๒ โครงการ ก็มีได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมใดๆ กรณีจึงเห็นได้ชัดเจนว่า แม้แต่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังเห็นว่าการก่อสร้างเชื่อมกันทรายและคลื่นไม่อยู่ภายใต้บังคับตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์



/เทคโนโลยี...

เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๓๕ หากอยู่ในบังคับต้องทำการศึกษามลกระทบ ต่อสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะต้องจัดทำ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในฐานะเจ้าของอำนาจหน้าที่โดยตรง และเป็น ผู้เชี่ยวชาญกลาง ให้หน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ถือปฏิบัติ โดยทั่วกัน เมื่อเชื่อกันทราบและคลื่นมีการประกาศกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนด ประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๖ ตอน พิเศษ ๑๒๕ ง วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๒) ดังนั้น การดำเนินการก่อสร้างเขื่อนกันทราย และคลื่นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นไปโดยชอบตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและ สิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจกรรมของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๓๕ แล้ว

ส่วนประเด็นที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำการโดยไม่ชอบ ด้วยมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ และ ข้อ ๒ (๖) ข้อ ๔ (๔) (ที่ถูกคือ ข้อ ๔ (๕)) และข้อ ๗ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ นั้น ข้อ ๒ (๖) ของกฎกระทรวงดังกล่าว เป็นกรณีที่กำหนดให้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อมต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เมื่อการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ตกอยู่ในบังคับต้องทำรายงาน การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม



/เรื่อง กำหนด...

เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๓๕ จึงไม่มีรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายดังกล่าว ส่วนข้อ ๔ (๕) ของกฎกระทรวงข้างต้น เป็นกรณีเขื่อนกั้นน้ำเซาะซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการก่อสร้างแตกต่างจากเขื่อนกั้นทรายและคลื่น โดยเขื่อนป้องกันน้ำเซาะมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันแผ่นดิน ทรัพย์สิน มิให้ถูกคลื่นลม กระแสน้ำ กัดเซาะพัดหายไป เป็นการรักษาชายฝั่ง ชายหาด และทรัพย์สินไว้ การสร้างโครงสร้างป้องกันมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการรักษาร่องน้ำทางเดินเรือ เหมือนเขื่อนกั้นทรายและคลื่น คุณลักษณะเขื่อนกั้นน้ำเซาะตามกฎหมายในส่วนนี้ไม่ได้หมายความรวมถึงเขื่อนกั้นทรายและคลื่นแต่อย่างใด การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยให้หมายความรวมถึงลักษณะโครงสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่เรียกว่า “เขื่อนกั้นทรายและคลื่น” ด้วยนั้น ถือว่าเป็นการตีความวินิจฉัยเกินกว่าวัตถุประสงค์หรือเจตนาของการก่อสร้างตามวัตถุประสงค์ของโครงการนั้นๆ โดยขยายความหรือตีความขยายอำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ เมื่อการก่อสร้างเขื่อนกั้นทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอมมิใช่เขื่อนกั้นน้ำเซาะ ตามข้อ ๖ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ แล้ว จึงมิใช่กรณีตามข้อ ๔ (๕) ของกฎกระทรวง ฉบับดังกล่าวเช่นกัน การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ขัดต่อกฎกระทรวงดังกล่าว และกรณีข้อ ๗ (๑) ของกฎกระทรวงดังกล่าวที่กำหนดถึงลักษณะหรือสภาพของอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำต้องไม่เป็นอันตรายต่อการเดินเรือ หรือทำให้ทางน้ำเปลี่ยนแปลงไป หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น ไม่ได้หมายความว่า หากโครงสร้างของสิ่งล่วงล้ำลำน้ำใด ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้วจะพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างไม่ได้เลย เพราะในสภาพความเป็นจริงไม่มีโครงการก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำใดที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หากจะพิจารณาความหมายข้อ ๗ (๑) ของกฎกระทรวงดังกล่าว ตามตัวอักษรแล้วจะไม่สามารถอนุญาตก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำใดๆ ได้เลย จึงต้องมีการพิจารณาว่า ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำสามารถที่จะป้องกันแก้ไขได้หรือไม่ หากสามารถป้องกันแก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นได้ เช่น โครงการใดอยู่ในบังคับต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม หากผลการศึกษามีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่คณะกรรมการผู้ชำนาญการ



/ตามกฎหมาย...

ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมกำหนดให้มีมาตรการแก้ไขเยียวยาแล้ว ก็สามารถพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำนั้นๆ ได้ ตามข้อ ๗ (๑) ของกฎกระทรวงดังกล่าว แม้ว่าประเภทโครงการเชื่อมกันทรายและคลื่นจะไม่อยู่ในบังคับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมในขณะนั้น แต่ในการดำเนินการตามโครงการก่อสร้างเชื่อมกันทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านจากศูนย์ข้อมูลที่ปรึกษา ซึ่งขึ้นทะเบียนที่ปรึกษาไว้กับกระทรวงการคลัง และข้อกำหนดที่ต้องปฏิบัติ (TOR) ได้กำหนดให้บริษัทที่ปรึกษาเสนอแนวทางดำเนินการที่จะทำให้มีผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุดไว้ด้วย บริษัทที่ปรึกษาได้ศึกษาความเหมาะสมทางด้านเศรษฐกิจ วิศวกรรม และสิ่งแวดล้อม ในปี พ.ศ. ๒๕๓๖ โดยได้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environment Examination : IEE) ไว้ด้วย ผลการศึกษาได้เสนอมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบจากการกัดเซาะชายฝั่งโดยการก่อสร้างเกาะกันกัดเซาะด้านตะวันตกของเขื่อนตัวบน จำนวน ๔ ตัว ครอบคลุมระยะทางป้องกันชายฝั่งประมาณ ๑ กิโลเมตร พร้อมกับเสริมทรายชายฝั่ง ประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตร ซึ่งมีการดำเนินการไปพร้อมกับโครงการก่อสร้างไปแล้ว ถือว่าดำเนินการเป็นไปตามกฎกระทรวงดังกล่าว ส่วนผลกระทบนอกจากนั้นเป็นไปตามธรรมชาติ เนื่องจากเกิดพายุไต้ฝุ่น LINDA พายุโซนร้อน ๒ ลูก และพายุดีเปรสชั่น ๒ ลูก ในบริเวณอ่าวไทยตอนล่าง ส่งผลให้เกิดคลื่นขนาดใหญ่กัดเซาะชายฝั่งภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย โดยทั่วไป รวมถึงพื้นที่บริเวณร่องน้ำสะกอม กรณีจึงไม่ได้เกิดจากโครงการก่อสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่วนประเด็นที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแต่เพียงว่า มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาน้ำไทยตามกฎหมายแล้วดำเนินการสิ่งใดเพื่อประโยชน์บุคคลใด ทั้งมิได้คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม โดยมีได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนผู้ใช้สอย และประโยชน์นั้นต้องดำเนินการโดยอยู่บนพื้นฐานของความชอบด้วยกฎหมาย การจัดทำบริการสาธารณะในการก่อสร้างเชื่อมกันทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำโดยพิจารณาถึงผลกระทบประโยชน์ส่วนรวม และสัดส่วนอันพอสมควรแก่เหตุที่จะพิจารณาดำเนินโครงการแล้ว นอกจากนี้ ภายหลังจากการก่อสร้างเชื่อมกันทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอมแล้วเสร็จ ตามผลการศึกษาในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ติดตามผล มีการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาเข้าแก้ไขปัญหา



/การกีดเซาะ...

การกัดเซาะที่เกิดขึ้นนอกจากผลกระทบของโครงการอันเกิดจากเหตุภัยธรรมชาติ รวมถึง
 ดำเนินการบรรเทาแก้ไขปัญหาย่างต่อเนื่องให้จนถึงปัจจุบัน กล่าวคือ ก่อนดำเนินการก่อสร้าง
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านจากศูนย์ข้อมูล
 ที่ปรึกษาไทยซึ่งขึ้นทะเบียนที่ปรึกษาไว้กับกระทรวงการคลังเป็นผู้ศึกษาสำรวจออกแบบและเสนอ
 แนวทางแก้ไขให้เป็นไปตามหลักวิชาการ ซึ่งข้อกำหนดที่ต้องปฏิบัติ (TOR) ได้กำหนดให้บริษัทที่ปรึกษา
 เสนอแนวทางการดำเนินการที่จะให้มีผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด โดยมีวัตถุประสงค์
 เพื่อให้เรือประมงและชาวบ้านที่ใช้ทางน้ำสัญจรบริเวณร่องน้ำสะกอมสามารถเข้า - ออก ได้อย่าง
 สะดวก ปลอดภัยต่อชีวิต และทรัพย์สินตลอดเวลา ลดปัญหาน้ำท่วมในฤดูน้ำหลาก คุณภาพน้ำ
 ไหลเวียนดีขึ้น ส่งเสริมอาชีพต่อเนื่อง เช่น การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำต่างๆ และลดค่าใช้จ่าย
 ในการบำรุงรักษาร่องน้ำ เป็นต้น ซึ่งถือเป็นการบริการโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐตามภารกิจ
 ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเป็นวิธีที่ยอมรับและใช้กันในหลายประเทศ การพัฒนาโครงการ
 ประเมินว่าไม่ส่งผลกระทบทางด้านลบต่อระบบนิเวศชายฝั่ง เนื่องจากการเปิดปากร่องน้ำ
 จะทำให้น้ำในคลองสะกอมระบายออกสู่ทะเลได้สะดวกกว่าที่เป็นอยู่เดิม ส่งผลให้คุณภาพน้ำ
 บริเวณปากคลองดีขึ้นและส่งผลที่ดีต่อทรัพยากรชีวภาพ ชายฝั่งด้วยเช่นกัน ผลการศึกษา
 ความเหมาะสมมีผลการตอบแทนไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน ทั้งนี้ เนื่องจากโครงการประเมินเฉพาะ
 ผลประโยชน์ทางตรงที่ปรากฏชัดเจนเท่านั้น เช่น การประหยัดน้ำมันเชื้อเพลิง ค่าใช้จ่าย
 ในการขนถ่ายลงเรือเล็ก การสูญเสียมูลค่าของสัตว์น้ำ ลดค่าใช้จ่ายในการดูแลเรือ ลดค่าใช้จ่าย
 ในการขุดลอกร่องน้ำ โดยมีได้คิดผลตอบแทนทางอ้อม เช่น การลดปัญหาน้ำท่วมในฤดูน้ำหลาก
 คุณภาพน้ำไหลเวียนดีขึ้น การส่งเสริมอาชีพต่อเนื่อง เช่น การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำต่างๆ
 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น และเป็นปกติของโครงการภาครัฐที่มีได้มุ่งผลกำไร
 หากแต่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการโครงสร้างพื้นฐาน สำหรับผลกระทบด้านการกัดเซาะชายฝั่ง นั้น
 คาดการณ์ว่าจะมีผลกระทบการกัดเซาะชายฝั่งด้านเหนืออยู่บ้าง บริษัทที่ปรึกษาจึงเสนอและ
 ออกแบบป้องกันแก้ไขผลกระทบจากการกัดเซาะชายฝั่ง โดยการก่อสร้างเกาะกันกัดเซาะ
 ด้านตะวันตกของเขื่อนตัวบน จำนวน ๔ ตัว ครอบคลุมระยะป้องกันชายฝั่งประมาณ ๑ กิโลเมตร
 พร้อมกับเสริมทรายชายฝั่งประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตร และให้ติดตามการเปลี่ยนแปลง
 ชายฝั่งหลังฤดูมรสุม ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ติดตามสภาพการเปลี่ยนแปลงชายฝั่งจากการกัดเซาะ



/ชายฝั่งทะเล...

ชายฝั่งทะเล ซึ่งเกิดขึ้นโดยทั่วไปโดยเฉพาะช่วงหลังฤดูมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ อีกทั้งปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๒ เกิดพายุไต้ฝุ่น LINDA พายุโซนร้อน ๒ ลูก และพายุดีเปรสชัน ๒ ลูก ในบริเวณอ่าวไทยตอนล่าง ส่งผลให้เกิดคลื่นขนาดใหญ่กัดเซาะชายฝั่งภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย โดยทั่วไป รวมทั้งบริเวณร่องน้ำสะกอมและเกิดปัญหาการกัดเซาะมากกว่าที่ได้ออกแบบป้องกันไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ว่าจ้างให้บริษัทที่ปรึกษาเข้ามาศึกษาแก้ไขปัญหาเพิ่มเติมในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ผลการศึกษาแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอม มีผลต่อการปรับตัวของชายหาดเข้าสู่สมดุลใหม่ (Dynamic Equilibrium) โดยครอบคลุมระยะทางที่จะเกิดการกัดเซาะจากบริเวณท้ายเกาะกันกัดเซาะตัวสุดท้ายไปเป็นระยะทาง ประมาณ ๖๐๐ เมตร เท่านั้น ทั้งนี้ บริษัทที่ปรึกษาได้ออกแบบป้องกันชายฝั่งให้ครอบคลุมถึงพื้นที่ ชุมชนบ้านโคกสัก รวมระยะทาง ๒ กิโลเมตร จากผลการหารือผู้เกี่ยวข้องและชุมชนในพื้นที่ บริษัทที่ปรึกษาได้ปรับแบบครอบคลุมระยะป้องกันชายฝั่ง ๑.๒๐ กิโลเมตร ตามความเห็นของ ชุมชนและได้มีการประชุมร่วมกันในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ณ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๔ ตำบลสะกอม อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา ผลการประชุมปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่ประสงค์ให้มีการก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังได้ให้ บริษัทที่ปรึกษาออกแบบป้องกันเฉพาะพื้นที่วิกฤตระยะทางประมาณ ๕๐๐ เมตร โดยใช้วัสดุที่ พืชสามารถเติบโตและปรับรูปแบบให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพตลิ่งและธรรมชาติมากที่สุด เพื่อเป็นการเตรียมการ หากมีความจำเป็นต้องใช้ในอนาคต สำหรับการกัดเซาะชายฝั่งที่ปรากฏ ในพื้นที่หรือภาพถ่ายทางอากาศซึ่งเกิดขึ้นนอกเหนือจากผลกระทบจากโครงการเป็นผลมาจากการกัดเซาะชายฝั่งจากพายุเขตร้อนที่เคลื่อนตัวเข้าสู่ภาคใต้ของประเทศ โดยเฉพาะช่วงฤดูมรสุม ตะวันออกเฉียงเหนือในช่วงปลายปีที่มีอากาศหนาวเย็นความกดอากาศสูงแผ่ปกคลุมอ่าวไทย ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ลมแรง ระดับน้ำทะเลสูงขึ้น จากปรากฏการณ์ Wind Setup และ Storm Surge ทั้งนี้ ในขณะที่เกิดพายุ คลื่นขนาดใหญ่สามารถซัดเข้าถึงชายฝั่งและเกิดการ กัดเซาะชายฝั่งตลอดภาคใต้มิใช่เกิดเฉพาะหาดสะกอมเท่านั้น ซึ่งก็สอดคล้องกับข้อเท็จจริง ที่เกิดขึ้นตามรายงานข่าวต่างๆ และสอดคล้องตรงกันกับการศึกษาวิจัยผลของระดับน้ำและ คลื่นสูงในช่วงที่เกิดพายุที่เป็นสาเหตุให้เกิดการกัดเซาะชายฝั่งอย่างรุนแรงตลอดภาคใต้ของ ประเทศไทยของสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ ชายหาดที่สูญเสียไปจาก



/ขบวนการ...

ขบวนการนี้ (Cross – shore Transport) ก็ใช้เวลานานในการพัดพาตะกอนทรายที่ถูกพายุซัดออกนอกชายฝั่งกลับคืนสู่ชายหาด และยังอาจเกิดการสูญเสียมวลทรายไปอย่างถาวร หากพายุมีความรุนแรงทำให้ชายฝั่งถดถอย ทั้งนี้ การกัดเซาะชายฝั่งอันเป็นเหตุจากพายุ มรสุมคลื่นลมรุนแรง ระดับน้ำขึ้นสูงในทางปฏิบัติแล้วเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ และจากข้อมูลของกรมอุตุนิยมิวิทยา พบว่า พายุเขตร้อนที่เข้าสู่ภาคใต้ของประเทศไทยมีสถิติเพิ่มมากขึ้นประมาณ ๓ เท่า ในช่วง ๑๐ ปี ที่ผ่านมา (พ.ศ. ๒๕๓๙ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๙) และสถิติพายุขนาดใหญ่เพิ่มจำนวนมากกว่าพายุขนาดเล็ก เนื่องจากสภาวะสภาพภูมิอากาศโลกเปลี่ยนแปลงไป ปัจจุบันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินมาตรการย้ายทรายข้ามร่องน้ำ (Sand Bypassing) จากด้านเหนือของเขื่อนกันทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอมไปยังด้านท้ายเพื่อบรรเทาผลกระทบและเพิ่มต้นทุนทรายตามข้อเสนอและความเห็นของประชาชนในพื้นที่ที่มีการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่น และสถาบันการศึกษาที่มีการเรียนการสอนและให้บริการทางวิชาการทางด้านวิศวกรรมชายฝั่ง ประกอบด้วย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ และสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (AIT) ต่อมาตรการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ไม่ต้องการให้รื้อเขื่อนกันทรายและคลื่น เนื่องจากเห็นว่าเป็นประโยชน์ในการป้องกันคลื่นลมเรือประมงเข้าออกและทำการประมงได้ตลอด เป็นต้น และสถาบันศึกษามีความเห็นว่า การรื้อเขื่อนกันทรายและคลื่นไม่มีความเหมาะสม การดำเนินการย้ายทรายข้ามร่องน้ำผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เริ่มย้ายทรายข้ามร่องน้ำสะกอม จำนวน ๓๕๔,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตร แล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ และจะทำการย้ายทรายข้ามร่องน้ำเป็นภารกิจประจำหมุนเวียนในร่องน้ำต่างๆ ต่อไป นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหากัดเซาะชายฝั่งทะเลบริเวณหาดสะกอม โดยได้ว่าจ้างที่ปรึกษาดำเนินการโครงการศึกษาสำรวจ ออกแบบเพื่อก่อสร้างเขื่อนป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเลที่บริเวณหาดสะกอม อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยให้รวมถึงการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณา ซึ่งเป็นการปฏิบัติให้เป็นไปตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ



/ระเบียบปฏิบัติ...

ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ ซึ่งกำหนดประเภทเขื่อนกันทรายและคลื่นไว้ในลำดับย่อยที่ ๒๕.๒ ทั้งนี้ ระหว่างการศึกษาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีการประชาสัมพันธ์และจัดให้มีการมีส่วนร่วมตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ และได้เชิญ นายแพทย์อนันต์ บุญโสภณ ซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีในอีกคดีหนึ่งเข้าร่วมประชุมด้วย การประชาสัมพันธ์ ประชุมรับฟังความคิดเห็นได้ดำเนินการในพื้นที่โครงการแล้ว จำนวน ๒ ครั้ง ปัจจุบันอยู่ใน ขั้นตอนการปรับปรุงข้อเสนอในรูปแบบ วิธีการ แก้ไขปัญหา การกักเซาะบริเวณหาดสะกอม ตามความเห็นของประชาชนในพื้นที่ ก่อนประเมินผลกระทบและจัดทำรายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนำเสนอให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อนำเสนอคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาให้ความเห็นชอบตามพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ก่อนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการ แก้ไขปัญหาการกักเซาะชายฝั่งบริเวณหาดสะกอม ตามรูปแบบที่ชุมชนให้ความเห็นชอบและ ดำเนินการตามมาตรการป้องกัน แก้ไข ติดตามตรวจสอบ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ให้เป็นไปตาม ข้อกำหนดในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวในโอกาสต่อไป ด้วยเหตุที่กล่าว มาแล้วข้างต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ทุกประการ และมีได้มี เจตนาหลีกเลี่ยงหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด การที่ศาลปกครองชั้นต้น วินิจฉัยว่า การก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอมไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม และกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยตามที่กล่าวนั้น จึงเป็นการพิจารณาวินิจฉัยคดี โดยคลาดเคลื่อนผิดหลงในสาระสำคัญของกฎหมาย อันทำให้เกิดผลร้าย ในการบริหารราชการ หรือการจัดการในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามแก้อุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตีความกฎหมายไม่สอดคล้อง กับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์



/ผลกระทบ...

ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการระเบียบปฏิบัติและแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ล้วนมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมกำกับมิให้บุคคลใด ไม่ว่าหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน จัดทำโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนส่วนรวมอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้ โดยอำเภอใจ จึงได้กำหนดมาตรการเพื่อเป็นหลักประกันในเชิงกระบวนการให้แก่ประชาชน ผู้จะถูกรบกวนจากการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกำหนดให้เจ้าของโครงการหรือกิจการต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เสนอต่อผู้มีอำนาจอนุมัติ ตั้งแต่ในขั้นตอนการเสนอโครงการ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กล่าวอ้างว่า การถมที่ดินในทะเล คือ การดำเนินการเพื่อให้มีที่ดินชั้นในพื้นที่ที่ครั้งหนึ่งเคยเป็นผืนน้ำและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ให้กลายเป็นที่ดินที่สามารถใช้ประโยชน์ได้ ในขณะที่การสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่น คือ โครงสร้างที่ใช้ในการปรับปรุงร่องน้ำทางเดินเรือ เพื่อป้องกันร่องน้ำทางเดินเรือที่อยู่ระหว่างเขื่อน ให้เปิดไม่ถูกตะกอนทับถม การสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นจึงมิใช่การถมที่ดินในทะเล สิ่งก่อสร้างทั้งสองจึงแตกต่างกันทั้งทางด้านกายภาพและวัตถุประสงค์ในการใช้ นั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า แม้กิจการสองสิ่งนี้จะแตกต่างกันทั้งด้านรูปร่างกาย ภาพและวัตถุประสงค์ในการใช้ แต่มีลักษณะเหมือนกันประการหนึ่ง คือ กิจการทั้งสองสิ่งรบกวนความเป็นปกติของชายหาด อันจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสมดุลของชายหาดและทรัพยากรชายฝั่ง การที่กฎหมายบัญญัติให้โครงสร้างหรือกิจการใดต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) มิใช่เพราะลักษณะความแตกต่างทางกายภาพหรือวัตถุประสงค์การใช้งาน แต่เป็นเพราะโครงสร้างหรือกิจการนั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อพื้นที่ชายฝั่งอย่างรุนแรง ทั้งการกัดเซาะหาดทรายและทำลายทรัพยากรระบบนิเวศชายฝั่ง จากรายงานความเห็นของบริษัทที่ปรึกษาซึ่งปรากฏอยู่ในรายงานความเหมาะสมทางด้านเศรษฐกิจ วิศวกรรมและสิ่งแวดล้อม เพื่อก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอม ที่ทำการสำรวจเมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๓๗ ระบุชัดเจนว่า หากมีการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอมจะเกิดการกัดเซาะชายหาด



/ด้านทิศเหนือ...

ด้านทิศเหนือขึ้นไป จะต้องมีการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งติดต่อกันไปอย่างต่อเนื่องทุกปี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงทราบอยู่แล้วตั้งแต่ในขั้นตอนการอนุมัติโครงการว่า หากตัดสินใจก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นปากคลองสะกอมจะก่อผลกระทบต่อพื้นที่ชายฝั่งด้านทิศเหนือของเขื่อนอย่างรุนแรงและต่อเนื่องตลอดแนวชายฝั่ง กรณีจึงตรงกับวัตถุประสงค์ของประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๓๕ และในเชิงวิศวกรรมการก่อสร้าง การสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นเหมือนกับการถมที่ดินในทะเล ซึ่งจำเป็นต้องมีการนำหินทรายและวัสดุต่างๆ ไปเททับถมในทะเล มีความกว้างและความยาวที่สามารถวัดได้ตามคุณลักษณะของการเป็นพื้นที่เช่นเดียวกับการถมที่ดินในทะเล การนำหินทรายและวัสดุต่างๆ ไปเททับถมและก่อสร้างก็เป็นไปเพื่อก่อให้เกิดเป็นผืนดิน ซึ่งครั้งหนึ่งเคยเป็นผืนน้ำที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ให้กลายเป็นพื้นที่ที่สามารถใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งประโยชน์ในที่นี่ คือ เพื่อเป็นพื้นฐานในการรองรับเขื่อนกันทรายและคลื่น และเมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการถมที่ดินในทะเลตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๓๕ ก็พบว่า กฎหมายฉบับนี้มีได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการถมที่ดินในทะเลเป็นการเฉพาะเจาะจงว่า ต้องกระทำเพื่อเป็นการเพิ่มพื้นที่ในการทำเกษตรกรรม สร้างอาคาร หรือเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะเท่านั้น การถมที่ดินในทะเลจึงสามารถดำเนินการโดยเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นได้เช่นกัน และเมื่อพิจารณาประกอบกับประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดให้การสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นเป็นกิจการที่ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่า ประกาศของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งสองฉบับแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า



/การดำเนิน...

การดำเนินกิจกรรมซึ่งกระทำลงในผืนน้ำไม่ว่าจะเป็นการถมที่ดินในทะเล หรือเป็นการสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่น ล้วนแต่เป็นกิจกรรมที่มีผลเป็นการรบกวนระบบชายฝั่งที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยอมรับในคำอุทธรณ์ว่า การที่มีประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม วันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดให้การสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่น เป็นกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงเป็นการเน้นย้ำจำแนกให้เห็นถึงกิจกรรมประเภทต่างๆ ที่เป็นการก่อผลกระทบต่อระบบชายฝั่งทะเลที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้นเท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตีความว่า การก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่น มิใช่เป็นการถมที่ดินในทะเล ซึ่งเป็นกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่เห็นฟ้องด้วย ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยกเอากรณีที่หน่วยงานราชการอื่นไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาเป็นข้ออ้างนั้น ไม่เกี่ยวกับคดีนี้และไม่เป็นเหตุยกเว้นที่จะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายไปด้วย

ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่า กระบวนการสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอมเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นการกระทำโดยพิจารณาถึงผลกระทบประโยชน์ส่วนรวม และสัดส่วนอันพอสมควรแก่เหตุที่จะพิจารณาดำเนินโครงการ โดยพิจารณาจากประโยชน์ทางตรงและประโยชน์ทางอ้อมนั้น ผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมที่กล่าวอ้างนั้น เกิดขึ้นเฉพาะในพื้นที่ของโครงการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอมบริเวณหมู่บ้านปากคลองสะกอมเท่านั้น ขณะที่พื้นที่ของบ้านบ่อโชนและบ้านโคกสักของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ซึ่งอยู่ห่างจากปากคลองสะกอมไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการนี้ แต่กลับได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง นอกจากนี้ ประโยชน์ทางอ้อมเป็นคำกล่าวอ้างที่เลื่อนลอยปราศจากข้อมูลและหลักฐานทางวิชาการสนับสนุนที่ชัดเจน เช่นเดียวกับการอ้างว่าพายุเขตร้อนที่เข้าสู่ภาคใต้ของประเทศไทยมีสถิติเพิ่มมากขึ้นประมาณ ๓ เท่า ในช่วง ๑๐ ปี ที่ผ่านมา (พ.ศ. ๒๕๓๙ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๙) จึงไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ ในขณะที่ข้อมูลผลกระทบ



/และการกีดเซา...

และการกัดเซาะชายหาดสะกอมด้านทิศเหนือภายหลังการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นปรากฏต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อย่างชัดเจน ดังที่บริษัทที่ปรึกษาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามรายงานการสำรวจออกแบบก่อสร้าง และเขื่อนกันทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอมฉบับเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ โดยระบุในข้อ ๗.๒ (๒) ว่าการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งเป็นเรื่องที่ต้องทำติดต่อกันไปอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ ถ้าทำการป้องกันไว้ ๒ กิโลเมตร ก็จะเกิดการกัดเซาะถัดจากกิโลเมตรที่ ๒ เป็นต้นไป ในกรณีนี้ได้สร้างเกาะกันกัดเซาะเพื่อป้องกันชายหาด ด้านเหนือเป็นระยะทาง ๙๐๐ เมตร การกัดเซาะก็จะเกิดขึ้นต่อจากนี้ไป ดังนั้นกรมเจ้าท่า จึงควรสำรวจสภาพชายฝั่งตั้งแต่บริเวณแนวเขื่อนด้านตะวันตกขึ้นไปถึงบริเวณบ้านโคกสักเป็นระยะทางประมาณ ๒ กิโลเมตร ประจำปีหลังจากงานก่อสร้างเขื่อนแล้วเสร็จเพื่อทราบลักษณะการเปลี่ยนแปลงของชายฝั่ง ขณะเดียวกันจะต้องสำรวจงบประมาณไว้อีกประมาณ ๒,๒๐๐,๐๐๐ บาท เพื่อสร้างเกาะกันกัดเซาะเพิ่มอีกปีละ ๒ แห่ง โดยเร็ว เมื่อพบว่าการกัดเซาะชายฝั่งมีความรุนแรงมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การกัดเซาะชายฝั่งนี้คาดว่าจะสิ้นสุดลงที่บริเวณปากคลองนาทับ ซึ่งจะมีการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นเช่นกัน และอยู่ห่างจากปากคลองสะกอมขึ้นไปตามแนวชายฝั่งประมาณ ๑๘ กิโลเมตร และจากการตรวจสอบข้อเท็จจริง ณ ปัจจุบัน พบว่า ในกรณีของการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นปากคลองนาทับ เมื่อแล้วเสร็จก็เกิดการกัดเซาะชายฝั่งด้านทิศเหนือของปากคลองนาทับเช่นเดียวกับกรณีชายฝั่งสะกอม ซึ่งเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องขอรับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลจำนวนมากเพื่อก่อสร้างเขื่อนหรือเกาะกันกัดเซาะชายฝั่งด้านเหนือปากคลองนาทับ และเพื่อซ่อมแซมเยียวยาชายฝั่งทั้งสองแห่งในปีต่อๆ มา จนถึงปัจจุบัน ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสามขอให้ศาลปกครองสูงสุดเรียกข้อมูลจำนวนเงินงบประมาณที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องใช้ไปในการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นบริเวณร่องน้ำนาทับและเกาะกันกัดเซาะชายฝั่งนาทับด้านทิศเหนือของเขื่อนกันทรายและคลื่น ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๐ ถึงปัจจุบัน เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาวินิจฉัยได้อย่างชัดเจนในประเด็นความได้สัดส่วนของโครงการฯ ทั้งหากพิจารณาในเชิงประโยชน์โดยตรงทางเศรษฐกิจตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กล่าวอ้างนั้น ข้อมูลผลของการวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมทางด้านเศรษฐกิจของบริษัทที่ปรึกษาก็ปรากฏอย่างชัดแจ้งในรายงานฉบับสมบูรณ์ การศึกษาความเหมาะสมทางด้านเศรษฐกิจ วิศวกรรมและสิ่งแวดล้อม เพื่อก่อสร้างเขื่อนกันทรายและ



/คลื่นร่องน้ำสะกอม...

คลื่นร่อนน้ำสะกอม อำเภोजะนะ จังหวัดสงขลา ซึ่งข้อ ๗.๑.๔ (๔) ระบุว่า โครงการก่อสร้าง เชื้อกันทรายและคลื่นบริเวณปากร่องน้ำสะกอมให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่ไม่คุ้มค่าการลงทุน และหากนำเอาประโยชน์ทางอ้อมของชายหาดมาชั่งน้ำหนักประกอบด้วย เช่น เป็นสถานที่พักผ่อน หย่อนใจ ทำกิจกรรมนันทนาการและวัฒนธรรมประเพณีของชุมชน เป็นแหล่งประกอบอาชีพและ จอดเรือ การเป็นแหล่งเรียนรู้ในวัยเด็กชายฝั่งของชุมชน และการมีวิวทิวทัศน์ชายหาดที่สวยงาม ที่มีผลต่อคุณค่าทางจิตใจต่อผู้อยู่อาศัยในชุมชนแล้ว ยิ่งเป็นการยืนยันว่าประโยชน์ทางอ้อมของ ชายหาดมีคุณค่าและมูลค่าที่ไม่อาจนำไปเปรียบเทียบกับประโยชน์ทางอ้อมดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยกขึ้นอ้าง และในประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์โดยการตีความตามข้อ ๗ (๑) ของ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ โดยจะต้องพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ สามารถที่จะป้องกันแก้ไขได้หรือไม่ หากสามารถป้องกันแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นได้ เช่น โครงการใดอยู่ในบังคับต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย สิ่งแวดล้อม แต่คณะกรรมการผู้ชำนาญการตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้กำหนดให้มีมาตรการ แก้ไขเยียวยาแล้ว ก็สามารถพิจารณาอนุญาตให้ทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำนั้นๆ ได้ นั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการก่อสร้างเชื้อกันทรายและคลื่นตลอดจนเกาะกันกัดเซาะ แม้การก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำจะเกิดผลกระทบจากการก่อสร้างนั้น หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะสามารถป้องกันแก้ไขหรือเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้นได้ก็สามารถทำได้ โดยไม่จำเป็นต้อง พิจารณาว่ามาตรการหรือวิธีการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามและชุมชนสะกอมที่รุนแรงเกินกว่าที่จำเป็นหรือไม่ หรือมี มาตรการอื่นที่สามารถจัดทำบริการสาธารณะบรรลุวัตถุประสงค์ โดยกระทบต่อสิทธิประโยชน์ ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามและชุมชนน้อยกว่าการก่อสร้างเชื้อกันทรายและคลื่นร่อนน้ำสะกอมหรือไม่ หรือผลกระทบจากการก่อสร้างเชื้อกันทรายและคลื่น รวมทั้งเกาะกันกัดเซาะได้สัดส่วน กับประโยชน์ที่จะได้รับจากการก่อสร้างเชื้อกันทรายและคลื่นตลอดจนเกาะกันกัดเซาะหรือไม่ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นการขัดแย้งกับหลักแห่ง ความได้สัดส่วนอันเป็นหลักกฎหมายปกครอง ที่เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามและประชาชนทุกคน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องพิจารณาชั่งน้ำหนักและเลือก



/มาตรการ...

มาตรการหรือวิธีการจัดทำบริการสาธารณะที่จะเกิดผลกระทบต่อประโยชน์มหาชนและสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด ตราบเท่าที่ยังสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ รวมทั้งผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการของฝ่ายปกครองก็จะต้องได้สัดส่วนกับประโยชน์ที่จะได้รับจากการดำเนินโครงการดังกล่าว โดยประโยชน์ที่กล่าวถึงนี้มีความหมายอย่างกว้างไม่จำเป็นต้องเป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ต้องมีความชัดเจนและไม่เลื่อนลอย การพิจารณาหลักแห่งความได้สัดส่วนต้องกระทำตั้งแต่ในขั้นตอนเริ่มแรก คือ ขั้นตอนการตัดสินใจอนุมัติโครงการหรือกิจการ มิใช่ในขั้นตอนของการเยียวยาชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ถูกผลกระทบ ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการกระทำของฝ่ายปกครอง แม้จะใช้หลักแห่งความได้สัดส่วนแล้วก็ตาม หากไปละเมิดต่อบุคคลอื่นรัฐก็ยังคงต้องเยียวยาชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ถูกกระทำละเมิดอยู่ดี การกระทำที่ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายกับการเยียวยาชดเชยความเสียหายจึงเป็นคนละประเด็น คนละขั้นตอน และคนละวัตถุประสงค์กัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องเข้ามาทำการเยียวยาแก้ไขความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามอันเนื่องมาจากการสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่น จึงไม่ใช่เป็นการกระทำตามหลักความได้สัดส่วนเป็นแต่เพียงความรับผิดชอบในฐานะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำละเมิดเท่านั้น และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตัดสินใจใช้วิธีการสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นเพื่อแก้ปัญหาคาบถมของตะกอนบริเวณปากร่องน้ำสะกอมแทนการใช้วิธีขุดลอกดังที่เคยปฏิบัติกันมาตั้งแต่อดีตซึ่งประหยัดค่าใช้จ่ายและมีผลกระทบต่อชายฝั่งและระบบนิเวศชายฝั่งอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และจะต้องทำการก่อสร้างเขื่อนกันกัดเซาะหรือสิ่งก่อสร้างรูปแบบอื่นๆ บนหรือในทะเลเพื่อป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งเรื่อยๆ ไม่สิ้นสุด นั้น หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถตอบคำถามข้างต้นได้ แม้จะสามารถเยียวยาแก้ไขผลกระทบได้ก็ไม่เป็นเหตุให้การอนุมัติโครงการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นกลายเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายไปได้ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่า สภาพการกัดเซาะชายฝั่งเกิดจากลมพายุมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ เมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยเฉพาะพายุไต้ฝุ่น LINDA ก่อให้เกิดคลื่นขนาดใหญ่กัดเซาะชายฝั่งภาคใต้ฝั่งอ่าวไทยโดยทั่วไปรวมทั้งบริเวณร่องน้ำสะกอมนั้น ไม่เป็นความจริงแต่อย่างใด นอกจากพายุลูกนี้จะไม่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อชายฝั่งจังหวัดสงขลาแล้ว พายุลูกนี้ยังเกิดขึ้นก่อนเสร็จสิ้นโครงการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่น และเกาะกันกัดเซาะชายฝั่งสะกอมในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงไม่เป็นเหตุแห่งความเสียหายโดยตรงในขณะนั้น และในปัจจุบันนี้การกัดเซาะ



/ก็ยังคงเกิดขึ้น...

ก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องแม้จะไม่มีพายุดังกล่าวแล้วก็ตาม ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่ประสงค์ให้มีการก่อสร้างป้องกันชายฝั่ง จึงทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถดำเนินงานได้ นั้น ไม่เป็นความจริงแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เคยเรียกประชุมเพื่อชี้แจงหรือประชาสัมพันธ์ และมีได้มีการประชาสัมพันธ์ทั่วไปหรือรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ส่วนบันทึกการประชุมในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ก็เป็นการจัดทำขึ้นใหม่เมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ภายหลังจากมีการฟ้องคดีนี้แล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นเพียงชาวบ้านที่ประกอบอาชีพประมงชายฝั่งที่ต้องพึ่งพิงกับหาดทรายที่มั่นคงและความสมบูรณ์ของระบบนิเวศชายฝั่ง จึงไม่มีอำนาจใดๆ ที่จะไปบังคับยับยั้งการดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่วนที่ต้องการฟื้นฟูหาดทรายให้กลับคืนสภาพเพื่อการใช้ประโยชน์จากชายหาดและชายฝั่งสะกอมอย่างยั่งยืน นั้น เป็นสิ่งที่ถูกต้องและเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ควรดำเนินการอยู่แล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โยนความรับผิดชอบให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบ จึงเป็นการขาดความรับผิดชอบในหน้าที่ที่พึงกระทำโดยสิ้นเชิง

ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ละเลยการดำเนินการแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบริเวณหาดสะกอม โดยได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาดำเนินการศึกษาสำรวจออกแบบเพื่อก่อสร้างเขื่อนป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเลที่บริเวณหาดสะกอม อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยรวมถึงการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พิจารณา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จัดประชุมสัมมนาครั้งที่ ๑ ขึ้นในวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๓ ถึงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๓ ที่ศาลาประชาคม ที่ว่าการอำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา และที่บ้านโคกสัก ตำบลสะกอม อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา นั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้เข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อยในครั้งนั้นด้วย และจากเอกสารประกอบการประชุมปฐมนิเทศ เรื่อง โครงการศึกษาสำรวจออกแบบ เพื่อก่อสร้างเขื่อนป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบริเวณหาดสะกอม อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา วันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๓ ได้ระบุว่า กรมเจ้าท่า ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการพัฒนาการขนส่งทางน้ำ อันได้แก่ การก่อสร้างท่าเทียบเรือ เขื่อนกันทรายและคลื่น เขื่อนป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ รวมทั้งมาตรการเกี่ยวกับความปลอดภัย จึงได้ดำเนินการสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นไว้ แล้วเสร็จเมื่อประมาณ



ปี พ.ศ. ๒๕๕๑...

ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้ช่วยป้องกันไม่ให้ร่องน้ำสะกอมตื้นเขิน ชาวประมงสามารถใช้งานร่องน้ำได้อย่างสะดวกปลอดภัยตลอดเวลา ส่งเสริมคุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ของประชาชนบริเวณโดยรอบปากร่องน้ำสะกอม และได้ดำเนินการสำรวจออกแบบโครงสร้างป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งในบริเวณดังกล่าว แล้วเสร็จเมื่อประมาณ ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่เนื่องจากประสบปัญหาบางประการจึงยังไม่ได้ดำเนินการก่อสร้างโครงการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเลทำให้ชายฝั่งทะเลบริเวณดังกล่าวยังคงถูกกัดเซาะตลอดเวลาจนถึงปัจจุบัน จากข้อความดังกล่าวข้างต้น ย่อมเป็นที่ชัดเจนว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อหาดทรายและชายฝั่งสะกอมทางทิศเหนือ ซึ่งเป็นพื้นที่ใช้ประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามนั้น มีสาเหตุมาจากการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอม โดยเมื่อสร้างแล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงจำเป็นต้องมีการก่อสร้างโครงการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งต่างๆ ตามมาอีกมากมาย จึงเป็นการกระทำละเมิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามโดยแท้ และการกล่าวหาโดยโยนความผิดให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสามที่ได้รับความเดือดร้อนไม่สามารถประกอบอาชีพและใช้ประโยชน์หาดทรายมากกว่า ๑๐ ปี แล้ว จึงไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง ดังนั้นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในลักษณะเช่นที่กล่าวมานี้ได้ทำลายหาดทรายและระบบนิเวศชายฝั่งทะเลของประเทศไทยอย่างรุนแรง ถือเป็นการผลาญงบประมาณแผ่นดินและทำลายต้นน้ำลำธาร อันเป็นแหล่งที่ได้อาของหินจำนวนมากที่นำมาเป็นวัสดุในการถมทะเลเพื่อก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ริมชายหาด หากจะปล่อยให้มีการปฏิบัติราชการด้วยทัศนคติเช่นนี้ต่อไป โดยไม่มีการวินิจฉัยวางมาตรฐานการทำงานให้เป็นบรรทัดฐานตามหลักการของกฎหมายแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมมีแนวโน้มปฏิบัติราชการลักษณะเช่นนี้เสมอไปทุกกรณี อันจะนำไปสู่ผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อหาดทรายและระบบนิเวศชายฝั่งของประเทศในอนาคตอย่างที่ไม่อาจแก้ไขเยียวยาให้คืนสู่สภาพเดิมได้ เพราะความถูกต้องสมเหตุสมผลของการตัดสินใจในการก่อสร้างนั้นได้ถูกกละเลยไม่นำมาพิจารณาเสียแล้ว กลับไปมุ่งเน้นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นสามารถป้องกันหรือเยียวยาได้หรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องปลายเหตุ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าการตัดสินใจดำเนินงานก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่เห็นพ้องด้วย ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ดังนี้ ๑. พิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้การสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่น



/บริเวณ...

บริเวณร่องน้ำสะกอมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในชั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมาย ๒. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการเยียวยาแก้ไขฟื้นฟูสภาพหาดทรายและชายฝั่งทะเลตำบลสะกอมที่ถูกกัดเซาะให้กลับสู่สภาพตามธรรมชาติเดิมมากที่สุด ๓. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามตามจำนวนเงินที่ได้เรียกร้องและระบุไว้ในคำฟ้อง

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อศาลปกครองสูงสุดว่า การถมที่ดินในทะเล หรือ Land reclamation ในกฎหมายสิ่งแวดล้อม นั้น สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีหนังสือ ที่ ทศ ๑๐๐๙.๘/๓๖๐๙ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๖ ให้คำจำกัดความ คำว่า การถมที่ดินในทะเล หมายถึง กระบวนการสร้างที่ดินใหม่โดยการถมทราย ดิน หรือโคลน หรือวัสดุอื่นใดในพื้นที่ทะเล รวมไปถึงชายฝั่งทะเลเพื่อใช้ประโยชน์บนที่ดินนั้นในด้านต่างๆ การก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอม แม้ว่าจะเป็นการนำวัสดุหิน ดิน และทราย เททับถมลงในทะเลแต่ไม่ได้เป็นการสร้างที่ดินใหม่ และไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ประโยชน์บนที่ดินแต่อย่างใด จึงไม่เป็นการถมที่ดินในทะเล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ได้กระทำความผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมตามที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษา

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชี้แจงข้อเท็จจริงต่อศาลปกครองสูงสุดว่า ภายหลังจากมีการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอมแล้วเสร็จไม่นาน ชายหาดด้านทิศตะวันตกของปากน้ำสะกอม ตั้งแต่ปลายเขื่อนกันคลื่นตัวสุดท้ายถูกกัดเซาะอย่างรุนแรง โดยในปีแรกกัดเซาะไปกว่า ๑๐ เมตร และเพิ่มเป็น ๘๐ เมตร ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นระยะทางยาวกว่า ๓ กิโลเมตร ส่งผลให้ระบบนิเวศ และสิ่งแวดล้อมบริเวณชายหาดถูกทำลาย ชาวบ้านที่เคยใช้พื้นที่หน้าชายหาดมีอาจใช้ประโยชน์ได้แบบเดิม จนช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สร้างกำแพงกันคลื่นขนาดใหญ่ พร้อมถมพื้นที่ด้านหน้ากำแพงเพื่อให้พื้นที่เดิมที่เคยถูกกัดเซาะกลับคืนมา แต่ก็มีได้ช่วยให้ชายหาดกลับมาเพราะกำแพงนี้สร้างโดยการถมทะเล ชายหาดด้านหน้ากำแพงจึงไม่มี นอกจากนั้น โครงสร้างนี้ยังอาจส่งผลกระทบต่อพื้นที่ถัดไปทางทิศตะวันตกที่บริเวณสุดปลายกำแพงอีกด้วย ซึ่งสอดคล้องกับรายงานการออกแบบขั้นสุดท้ายการสำรวจออกแบบก่อสร้างเขื่อนกันทราย และคลื่นร่องน้ำสะกอม จังหวัดสงขลา เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ ว่า ทิศทางด้านเหนือ จะมีการกัดเซาะ ๑๘ เมตร และผ่านไป ๒๐ ปี จะมีการกัดเซาะ ๒๐๐ เมตร ส่วนการจ่ายเงิน



/ชดเชย...

ชดเชยเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการในลักษณะเดียวกันนั้น ศาลปกครองสูงสุด เคยมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อส. ๕/๒๕๖๓ ให้ชดใช้ค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีเร่งหาวิธีการแก้ไขปัญหาการกีดเซาะชายฝั่งตามกฎหมาย และดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องตามหลักวิชาการโดยสมบูรณ์ เพื่อมิให้ที่ดินถูกกีดเซาะอีก และผู้ถูกฟ้องคดีจะได้ไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีในความเสียหาย ที่จะเกิดขึ้นในภายหลังอีก ส่วนการดำเนินโครงการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น ไม่สามารถป้องกันการกีดเซาะชายฝั่งได้อย่างแท้จริง ซึ่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินพบว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่วนใหญ่ดำเนินงานโครงการเองในลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่มีวิธีการดำเนินการที่เหมาะสม ในแต่ละพื้นที่และสอดคล้องกับสภาพปัญหาการกีดเซาะตลอดแนวชายฝั่งทะเลทั้งหมด ส่งผลให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณยังไม่สามารถหยุดยั้งหรือลดปัญหาการกีดเซาะชายฝั่งทะเลได้ และบางพื้นที่ยังทำให้การกีดเซาะขยายออกไป ซึ่งสอดคล้องกับรายงานฉบับสมบูรณ์ การศึกษา ความเหมาะสมทางด้านเศรษฐกิจ วิศวกรรมและสิ่งแวดล้อม เพื่อการก่อสร้างเขื่อนกันทราย และคลื่นร่อนน้ำสะกอม อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา ที่มีการประเมินว่าโครงการดังกล่าวให้ ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจไม่คุ้มค่าการลงทุน ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงขอให้ศาลปกครองสูงสุด พิพากษาตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม เพื่อชดเชยเยียวยาผู้ฟ้องคดีทั้งสาม และดำเนินการ ฟื้นฟูและเยียวยาชายหาดสะกอมให้กลับคืนมาใกล้เคียงกับสภาพเดิมมากที่สุด

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกเมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๔ โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน พิจารณาคำแถลงเป็นหนังสือ คำแถลงด้วยวาจาของคู่กรณี และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือ ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาพยานหลักฐานในคำฟ้อง คำให้การ คัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ และพยานหลักฐานอื่น จากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ว่าจ้างบริษัท เซ้าท์อีสท์เอเชียเทคโนโลยี จำกัด



/ทำการ...

ทำการศึกษาวิเคราะห์ความเหมาะสมทางด้านเศรษฐกิจ วิศวกรรมและสิ่งแวดล้อมเพื่อก่อสร้าง เชื่อมกันทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอม อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา โดยบริษัทดังกล่าวได้วิเคราะห์ เบื้องต้นแล้ว พบว่า ในช่วงฤดูมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือคลื่นที่เคลื่อนตัวเข้าสู่ชายฝั่งทะเล บริเวณร่องน้ำสะกอมจะมาจากทิศตะวันออกเฉียงเหนือ และพัดพาตะกอนทรายตามแนวชายฝั่ง โดยมีทิศทางการเคลื่อนตัวสุทธิขึ้นเหนือ ทำให้ปรากฏสันดอนทรายขวางปากร่องน้ำและ เป็นตัวการสำคัญที่ก่อให้เกิดการตื้นเขินบริเวณปากร่องน้ำ ทำให้เรือประมงไม่สามารถเข้าออกได้ สะดวกตลอดเวลาจำเป็นต้องรอช่วงเวลาน้ำขึ้น เพื่อแก้ไขอุปสรรคเกี่ยวกับร่องน้ำ ขจัด หรือ ลดปริมาณงานขุดลอก และประหยัดค่าใช้จ่ายในการบำรุงและขุดลอกร่องน้ำ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงจำเป็นต้องมีสิ่งก่อสร้างทำหน้าที่ขัดขวางการเคลื่อนตัวของตะกอนทรายไม่ให้ผ่านร่องน้ำสะกอม ต่อมา เมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำสัญญาจ้าง เลขที่ ๔๒/๒๕๓๙ จ้างบริษัท เค.พี.ซี. เอนเตอร์ไพรส์ จำกัด ก่อสร้างเชื่อมกันทรายและคลื่น ร่องน้ำสะกอม เกาะกันกัดเซาะ กำแพงป้องกันตลิ่ง ณ บริเวณร่องน้ำสะกอม อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา โดยมีการสร้างเชื่อมกันทรายและคลื่นที่ปากร่องน้ำสะกอม ตามแบบเป็น ลักษณะเขื่อนหินทิ้ง ๒ ตัว เขื่อนด้านทิศตะวันออกเฉียง (ตัวล่าง) มีความยาวประมาณ ๖๒๐ เมตร เขื่อนด้านทิศตะวันออกเฉียง (ตัวบน) มีความยาวจากฝั่งประมาณ ๖๐๖ เมตร และก่อสร้าง เกาะกันกัดเซาะบริเวณชายหาด ด้านเหนือของเขื่อนตัวบนเป็นเกาะกันเซาะหินทิ้ง จำนวน ๔ ตัว ครอบคลุมแนวชายฝั่งเป็นระยะทางประมาณ ๑ กิโลเมตร เมื่อการก่อสร้างแล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้มีการติดตามสภาพการเปลี่ยนแปลงชายฝั่งจากการกัดเซาะชายฝั่งทะเลซึ่งเกิดขึ้น โดยทั่วไปตลอดแนวชายฝั่ง โดยเฉพาะช่วงหลังฤดูมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ มีการกัดเซาะ ที่มีความรุนแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษา บริษัท เซ้าท์อีสท์เอเชียเทคโนโลยี จำกัด และบริษัท แอสแพ็ค คอนซัลแตนท์ จำกัด ดำเนินการโครงการสำรวจออกแบบเพื่อก่อสร้าง โครงสร้างป้องกัน การกัดเซาะบริเวณชายฝั่งด้านเหนือของร่องน้ำสายบุรี ร่องน้ำสิชล และ ร่องน้ำสะกอม ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๕๖/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๒ ซึ่งบริษัทที่ปรึกษา เห็นควร ออกแบบโครงสร้างป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเลเพิ่มเติมให้ครอบคลุมไปถึงบริเวณ ที่มีชุมชนบ้านโคกสัก เป็นเกาะกันกัดเซาะรูปตัวที จำนวน ๑๒ ตัว พร้อมการเสริมทรายชายฝั่ง ป้องกันแนวชายฝั่งได้เป็นระยะทาง ๒ กิโลเมตร แต่ไม่สามารถทำตามแบบได้เนื่องจากชายหาด



/บ้านโคกสัก...

บ้านโคกสักเป็นบริเวณที่ชาวบ้านจับหอยเสียบ จึงให้บริษัทที่ปรึกษาปรับเปลี่ยนใหม่ เป็นเกาะกันกัดเซาะรูปตัวที่ ๕ ตัว และเกาะกันกัดเซาะแบบธรรมดาอีก ๕ ตัว แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการตามแบบที่ปรับใหม่ได้ เพราะการคัดค้านของชาวบ้านที่อ้างว่าจะทำให้เสียทัศนียภาพ และกระทบต่อวิถีการดำรงชีวิตของประชาชน หมู่ที่ ๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงให้บริษัทที่ปรึกษาออกแบบป้องกันเฉพาะพื้นที่ชายฝั่งที่วิกฤตเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นผู้อยู่อาศัยและประกอบอาชีพประมงชายฝั่งบริเวณชายหาดดังกล่าวอ้างว่า ได้รับความเสียหายจากการที่ชายฝั่งของบ้านป่อไซถูกกัดเซาะ ทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ดั้งเดิม ระบบนิเวศชายฝั่งเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ต่อมา ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่มามีคำพิพากษาถึงที่สุด เสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อพิจารณา หากปรากฏตามรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ว่า เชื้อนกปืนทรายและคลื่นมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามฟ้อง ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการแก้ไขตามข้อเสนอแนะของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ภายใน ๓๐ วัน นับแต่ได้รับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่บริเวณดังกล่าวให้กลับคืนสภาพเดิมหรือใกล้เคียงสภาพเดิม คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยกกับให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม และให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นยกฟ้อง

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณากฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยแล้ว

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า การดำเนินโครงการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นร่อนน้ำสะกอม ตำบลสะกอม อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๔๒/๒๕๓๙ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๓๙ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่



/กรณี...

กรณีมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยก่อนว่า โครงการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่น ร่องน้ำสะกอม ตำบลสะกอม อำเภोजะนะ จังหวัดสงขลา ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่อยู่ในบังคับต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งใช้บังคับในขณะนั้น มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของ โครงการหรือกิจการของ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบ ตามมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ และวรรคสอง บัญญัติว่า ในการประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติแนวทางการจัดทำรายงาน การวิเคราะห์สิ่งแวดล้อม ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องเสนอพร้อมกับรายงาน การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการ แต่ละประเภทและแต่ละขนาดด้วย

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าจ้างบริษัท เค.พี.ซี. เอนเตอร์ไพรส์ จำกัด ดำเนินโครงการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอม ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๔๒/๒๕๓๙ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๓๙ นั้น การกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมย่อมเป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๓๕ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เห็นว่า การถมที่ดินในทะเล ย่อมหมายถึง การดำเนินการเพื่อให้มีที่ดินขึ้นในพื้นที่ที่เป็นทะเลให้กลายเป็นผืนแผ่นดิน หรือพื้นดินที่สามารถใช้ประโยชน์ได้ เมื่อโครงการพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคดีนี้



/เป็นการ...

เป็นการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นที่บริเวณปากร่องน้ำสะกอม เพื่อใช้ในการปรับปรุงร่องน้ำทางเดินเรือไม่ให้เกิดตะกอนทับถม ช่วยให้ร่องน้ำเปิด ทำให้การเดินเรือสะดวกและมีความปลอดภัย การก่อสร้างโครงการดังกล่าวมีลักษณะเป็นเขื่อนหินทิ้ง มิได้เป็นการดำเนินการให้มีผืนแผ่นดินหรือพื้นดินขึ้นใหม่ กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการถมที่ดินในทะเลที่อยู่ในบังคับที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศดังกล่าว เมื่อประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ที่ใช้บังคับในขณะดำเนินโครงการดังกล่าว ไม่ได้กำหนดประเภทโครงการในลักษณะเขื่อนกันทรายและคลื่นหรือโครงสร้างสิ่งป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งให้ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินการก่อสร้าง ดังนั้น โครงการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอม ตำบลสะกอม อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด

กรณีมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า การดำเนินโครงการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า วรรคสอง บัญญัติว่า หลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องระบุลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำที่พึงอนุญาตได้ไว้ให้ชัดเจน พร้อมทั้งระยะเวลาที่จะต้องพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ข้อ ๒ กำหนดว่า ผู้ใดประสงค์จะขออนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำแม่น้ำ ให้ยื่นคำขอตามแบบที่อธิบดีกรมเจ้าท่ากำหนด โดยระบุวัตถุประสงค์ในการใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ขออนุญาต



/พร้อมด้วย...

พร้อมด้วยหลักฐานและเอกสาร ดังต่อไปนี้... (๖) รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ.... เห็นว่าการขออนุญาตก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามข้อ ๒ (๖) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ จะต้องเป็นโครงการหรือกิจการตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนดตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกาศของรัฐมนตรีดังกล่าว ซึ่งใช้บังคับในขณะนั้น คือ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๓๕ เมื่อวินิจฉัยแล้วว่า การดำเนินโครงการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นร่อนน้ำสะกอมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศดังกล่าว กรณีจึงไม่ต้องมีรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามข้อ ๒ (๖) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเป็นประการสุดท้ายว่า การดำเนินโครงการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นร่อนน้ำสะกอม ตำบลสะกอม อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๔๒/๒๕๓๙ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๓๙ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าจ้างบริษัท เซ้าท์อีสท์เอเชียเทคโนโลยี จำกัด ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๓๔/๒๕๓๖ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๓๖ ทำการศึกษาความเหมาะสมด้านเศรษฐกิจ วิศวกรรมและสิ่งแวดล้อม เพื่อก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นร่อนน้ำพระพุทธ อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา และร่อนน้ำสะกอม อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา และปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ว่าจ้างบริษัท เซ้าท์อีสท์เอเชียเทคโนโลยี จำกัด ร่วมกับบริษัท บางกอกเอ็นจิเนียริง เซอร์วิส



/แอนด์เทคโนโลยี...

แอนด์เทคโนโลยี จำกัด ตามสัญญาเลขที่ ๓๓/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๓๗
 สำรวจออกแบบเพื่อก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอม จังหวัดสงขลา และ
 ในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้มีการสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นที่ปากร่องน้ำสะกอม โดยมีลักษณะเป็น
 เขื่อนหินทิ้ง ๒ ตัว เขื่อนด้านทิศตะวันออก (ตัวล่าง) มีความยาว ประมาณ ๖๒๐ เมตร
 เขื่อนด้านทิศตะวันออก (ตัวบน) มีความยาวจากฝั่งประมาณ ๖๐๖ เมตร และก่อสร้าง
 เกาะกันกัดเซาะบริเวณชายหาดด้านเหนือของเขื่อนตัวบนเป็นเกาะกันเซาะหินทิ้ง จำนวน
 ๔ ตัว ครอบคลุมแนวชายฝั่งเป็นระยะทางประมาณ ๑ กิโลเมตร จากแนวเขื่อนตัวบน และ
 ดำเนินการแล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ทั้งนี้ก็เพื่อดักกั้นตะกอนชายฝั่งและป้องกัน
 ปัญหาการเกิดตะกอนทรายทับถมปิดร่องน้ำ ทำให้ชาวประมงสามารถเดินเรือผ่านเข้าออก
 ปากร่องน้ำสะกอมได้สะดวกและปลอดภัย และยังช่วยลดภาระด้านงบประมาณในการขุดลอก
 ร่องน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อศาลวินิจฉัยข้างต้นแล้วว่า การดำเนินโครงการดังกล่าวของ
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม
 และเมื่อไม่ปรากฏเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยประการอื่นอีก ดังนั้น การดำเนินโครงการ
 ก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอม ตำบลสะกอม อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา
 ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๔๒/๒๕๓๙ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๓๙ จึงต้อง
 ถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามอ้างว่า เขื่อนกันทรายและคลื่น
 ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำให้เกิดความเสียหายแก่ชายหาดสะกอม และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำการฟื้นฟูชายหาดและเยียวยาสภาพแวดล้อมของบริเวณชายหาด
 ให้กลับคืนสู่สภาพดีโดยเร็ว นั้น เห็นว่า แม้การกัดเซาะชายฝั่งทะเลจะยังคงมีอยู่ก็ตาม แต่ก็ไม่อาจ
 รับฟังได้ว่าเกิดจากการดำเนินการโครงการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอมของ
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่เพียงอย่างเดียว หากแต่อาจเกิดจากปัจจัยอื่นทางธรรมชาติประกอบด้วย
 เช่น อิทธิพลของคลื่นที่รุนแรงมากขึ้น การเกิดของพายุไต้ฝุ่น พายุโซนร้อน และพายุดีเปรสชัน
 และจากการศึกษาของบริษัทเอกชนที่ปรึกษาซึ่งปรากฏว่า ชายหาดบริเวณบ้านบ่อโชนซึ่งอยู่
 ด้านทิศตะวันตกของร่องน้ำสะกอมประสบปัญหาการกัดเซาะมาตั้งแต่อดีต อย่างไรก็ตาม ภายใ
 เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจากดำเนินการโครงการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่น
 ร่องน้ำสะกอมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีการติดตามสภาพ



/การเปลี่ยนแปลง...

การเปลี่ยนแปลงชายฝั่งจากการกัดเซาะชายฝั่งทะเลซึ่งเกิดขึ้นโดยทั่วไปตลอดแนวชายฝั่ง โดยเฉพาะช่วงหลังฤดูมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ มีการกัดเซาะที่มีความรุนแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงว่าจ้างบริษัท เซาร์ทอัสท์เอเชียเทคโนโลยี จำกัด และบริษัท แอสแพ็คคอนซัลแตนท์ จำกัด ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๕๖/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๒ สํารวจออกแบบเพื่อก่อสร้าง โครงสร้างป้องกันการกัดเซาะบริเวณชายฝั่ง ด้านเหนือของร่องน้ำสายบุรี ร่องน้ำสีชล และ ร่องน้ำสะกอม ซึ่งบริษัทดังกล่าวเห็นควรออกแบบโครงสร้างป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเล เพิ่มเติม โดยให้ครอบคลุมไปถึงบริเวณที่มีชุมชนบ้านโคกสัก เป็นเกาะกันกัดเซาะรูปตัวที่ จำนวน ๑๒ ตัว พร้อมการเสริมทรายชายฝั่งป้องกันแนวชายฝั่งได้เป็นระยะทาง ๒ กิโลเมตร แต่ไม่สามารถทำตามแบบได้ เนื่องจากชายหาดบ้านโคกสักเป็นบริเวณที่ประชาชนจับหอยเสียบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงให้บริษัทดังกล่าวปรับแบบใหม่เป็นเกาะกันกัดเซาะรูปตัวที่ ๕ ตัว และ เกาะกันกัดเซาะแบบธรรมดาอีก ๕ ตัว แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการตามแบบที่ปรับใหม่ได้ เนื่องจากประชาชนในชุมชนอ้างว่าจะทำให้เสียทัศนียภาพและกระทบต่อวิถีการดำรงชีวิต ของประชาชน หมู่ที่ ๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงให้บริษัทดังกล่าวออกแบบป้องกันเฉพาะพื้นที่ชายฝั่ง ที่วิกฤตเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีมาตรการย้ายทรายข้ามร่องน้ำ (Sand Bypassing) จากด้านเหนือ ของเขื่อนกันทรายและคลื่นร่องน้ำสะกอมไปยังด้านท้ายเพื่อบรรเทาผลกระทบและเพิ่มต้นทุนทราย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการแล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ และทำการย้ายทรายข้ามร่องน้ำเป็น ภารกิจประจำหมุนเวียนในร่องน้ำต่างๆ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังได้ดำเนินการแก้ไขปัญหา การกัดเซาะชายฝั่งทะเลบริเวณหาดสะกอม โดยว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาดำเนินการโครงการศึกษา สํารวจออกแบบเพื่อก่อสร้างเขื่อนป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเลที่บริเวณหาดสะกอม อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ และมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณา ในระหว่าง การศึกษาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีการประชาสัมพันธ์และจัดให้มีขบวนการมีส่วนร่วมตามระเบียบ สํานักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ ปัจจุบันอยู่ใน ขั้นตอนการปรับปรุงข้อเสนอในรูปแบบ/วิธีการแก้ไขปัญหាកัดเซาะบริเวณหาดสะกอม ตามความเห็นของประชาชนในพื้นที่ก่อนประเมินผลกระทบและจัดทำรายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เสนอให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม



/เพื่อนำเสนอ...

เพื่อนำเสนอคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาให้ความเห็นชอบตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีการสำรวจพื้นที่กัดเซาะชายฝั่งทะเลในฤดูมรสุมบริเวณอ่าวไทยฝั่งตะวันตกตั้งแต่จังหวัดชุมพรถึงจังหวัดปัตตานี ระหว่างเดือนธันวาคม ๒๕๔๙ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๕๐ พบว่า พื้นที่บริเวณปากคลองสะกอมมีพื้นที่กัดเซาะด้านเหนือเชื่อมกันทรายและคลื่นร่อนน้ำสะกอม สูญเสียพื้นที่ชายฝั่งระยะทางหลายกิโลเมตร ลึกประมาณ ๑ ถึง ๒ กิโลเมตร โดยได้เสนอมาตรการป้องกันและแก้ไขเบื้องต้นแล้ว แต่ยังไม่ได้ดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่ชายฝั่งทะเล เนื่องจากจะต้องดำเนินการตามแผนหลักโดยการจัดทำแผนแม่บทหรือแผนยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ในพื้นที่ดังกล่าวก่อน กรณีจึงเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการติดตาม ฟื้นฟูและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะของชายหาดสะกอมแล้ว ซึ่งในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไปในภายภาคหน้า เป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม รวมทั้งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะต้องดำเนินการต่อไปตามอำนาจหน้าที่ด้วย

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีคำขอทนายคำแก้อุทธรณ์ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามตามจำนวนเงินที่ได้เรียกร้องและระบุไว้ในคำฟ้องในศาลปกครองชั้นต้น นั้น เห็นว่า ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ยกฟ้องในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีคำขอให้ชดใช้ค่าเสียหายกับให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีทั้งสามประสงค์ที่จะคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสามย่อมต้องยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่ที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าคดีเป็นอันถึงที่สุด ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่ได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น กรณีจึงไม่มีประเด็นที่ศาลปกครองสูงสุดจะต้องพิจารณาคำขอในส่วนนี้ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามอีกแต่อย่างใด

การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษา ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ที่มีคำพิพากษาถึงที่สุด เสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อพิจารณา



/หากปรากฏ...

หากปรากฏตามรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ว่า เชื้อนกัณทรายและคลื่น
มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามฟ้อง ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการแก้ไขตามข้อเสนอแนะ
ของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ภายใน ๓๐ วัน นับแต่ได้รับรายงาน
การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่
บริเวณดังกล่าว ให้กลับคืนสภาพเดิมหรือใกล้เคียงสภาพเดิม คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก
กับให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ และ
ให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษากลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นเป็นยกฟ้อง

นายสถาพร สติชัยปิยะรัตน์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

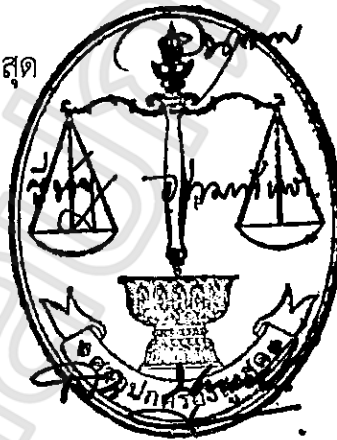
ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายอนุวัฒน์ ธาราแสวง
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายธีรรัฐ อร่ามทวีทอง
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายเสน่ห์ บุญทมานพ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายอนนท์ อติเรกสมบัติ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการผู้แถลงคดี : นางสาวกิงกาญจน์ คุณสุทธิ

