



# ข่าวศาลปกครอง

## Administrative Court News

ครั้งที่ ๑๙ / ๒๕๕๘

### ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาคดีโรงไฟฟ้าแม่เมาะ จังหวัดลำปาง กรณีละเมิดจากการปล่อยมลพิษจากฝุ่นละอองและก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์

วันนี้ (๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘) ศาลปกครองเชียงใหม่ออกนั่งบัลลังก์ อ่านคำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุด ในคดีหมายเลขดำที่ อ. ๑๑๑๐-๑๑๒๘/๒๕๕๒ หมายเลขแดงที่ อ. ๗๓๐-๗๔๘/๒๕๕๗ ระหว่างนายคำ อินคำปาหรืออินจำปา กับพวกรวม ๑๓๑ คน (ผู้ฟ้องคดี) กับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยผู้ฟ้องคดีทั้ง ๑๙ สำนวน ๑๓๑ คน ฟ้องมีสาระสำคัญ สรุปได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของโรงไฟฟ้าที่ใช้ถ่านหินลิกไนต์เป็นเชื้อเพลิงในการผลิต กระแสไฟฟ้า ตั้งอยู่ที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ละเลยไม่ควบคุมบำบัดฝุ่นหิน ฝุ่นละอองและ ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์จากกระบวนการผลิตให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด ทำให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีภูมิลำเนาและอาศัยอยู่ในท้องที่อำเภอแม่เมาะ เจ็บป่วยเป็นโรคนิวโมโคนีโอซิส (โรคปอดอักเสบ จากฝุ่นหิน) โรคพิษซัลเฟอร์ไดออกไซด์ สัตว์เลี้ยงและพืชผลทางการเกษตรเสียหาย ต้องเสียค่าใช้จ่าย ในการรักษาพยาบาลตั้งแต่เริ่มป่วยจนถึงวันฟ้อง ค่าขาดประโยชน์จากการประกอบอาชีพ ค่าทดแทน การเสื่อมสมรรถภาพของร่างกาย สุขภาพ และอนามัย ความสูญเสียทางด้านจิตใจ ความสูญเสียโอกาส ที่จะดำรงชีวิตอย่างคนปกติจนกว่าจะเสียชีวิต ค่าไร่ประโยชน์ในการใช้ที่ดิน ที่พักอาศัยในการทำมาหากิน ได้โดยปกติสุขเป็นเวลา ๒๐ ปี ต่อไปในอนาคต ค่าเสียหายของพืชไร่ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล หลังจากวันฟ้องจนถึงอายุ ๘๐ ปี ซึ่งเป็นค่าเสียหายในอนาคต และมีค่าขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ ค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดี ให้ผู้ถูกฟ้องคดีหยุดการผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยถ่านหินลิกไนต์ จนกว่าจะมีวิธีการป้องกันมลพิษ และให้ฟื้นฟูคุณภาพอากาศและสภาพแวดล้อมในท้องที่อำเภอแม่เมาะ ให้กลับคืนสภาพเดิม

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติในการควบคุมกำจัดฝุ่นละออง และผู้ฟ้องคดีทั้ง ๑๙ สำนวนไม่ได้เจ็บป่วยเป็นโรค โรคปอดอักเสบจากฝุ่นหินจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบในกรณีนี้ ส่วนกรณีมลพิษจากก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่บรรยากาศ โดยมีได้มีการบำบัดอากาศเสียจนทำให้มีค่าเฉลี่ยความเข้มข้นของก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ในบรรยากาศ โดยทั่วไปเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดในช่วงระหว่างเดือนพฤศจิกายน ๒๕๓๕ จนถึงเดือนสิงหาคม ๒๕๔๑ และมีใช้เหตุสุดวิสัย เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการควบคุมกำจัด ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ จนทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบจากการปล่อยก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ดังกล่าว ซึ่งต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๙๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่อยู่ในพื้นที่ตลอด

ระยะเวลาที่มีการปล่อยก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์เกินกว่าค่าที่กฎหมายกำหนดดังกล่าว รายละเอียด ๒๕๖,๙๐๐ บาท ส่วนรายอื่นให้ได้จำนวนเงินตามระยะเวลาที่อยู่ในพื้นที่จริง อย่างไรก็ตาม มีผู้ฟ้องคดีบางรายได้ไปตรวจรักษากับแพทย์ปรากฏตามใบรับรองแพทย์ระบุวันทำการตรวจวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๕ วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๕ วันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๕ วันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๕ วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๕ วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๕ วันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๕ และวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๕ แต่ได้ยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี อีกทั้งข้อหาที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีแต่ละรายนั้น มิใช่เป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล และมีได้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมและไม่ปรากฏเหตุจำเป็นอื่นแต่อย่างใด จึงไม่อาจรับคำฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีรายดังกล่าวได้ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีบางราย คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

**ผู้ฟ้องคดีบางราย และผู้ถูกฟ้องคดี (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย) อุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด**

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๑๙ สำนวน ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีหรือไม่ เห็นว่า แม้ผู้ฟ้องคดีบางรายจะได้ไปตรวจรักษากับแพทย์และได้รับใบรับรองแพทย์ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ก็ตาม แต่โดยที่โรคเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจมีหลายประเภท บางประเภทจะต้องใช้เวลานานหลายปีในการสูดเอาฝุ่น ละอองควัน หรือมลพิษเข้าไปสะสมในร่างกายจนถึงระดับหนึ่งจึงจะมีผลกระทบต่อระบบทางเดินหายใจหรือปอด ทำให้เป็นโรคเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจหรือโรคปอดซึ่งมีทั้งแบบเฉียบพลันและแบบเรื้อรัง การที่จะตรวจวินิจฉัยเพื่อให้ทราบแน่ชัดว่า เจ็บป่วยเป็นโรคปอดอักเสบจากฝุ่นหินและโรคพิษซัลเฟอร์ไดออกไซด์หรือไม่ จึงต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรในการตรวจวินิจฉัยอย่างละเอียดและต่อเนื่องสม่ำเสมอโดยแพทย์ผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ดังที่ปรากฏว่าหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีในสำนวนคดีสุดท้ายยื่นฟ้อง เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๖ แล้ว มีผู้ฟ้องคดีจำนวนหลายรายที่ยังต้องเข้ารับการตรวจรักษาที่สถานพยาบาลจากอาการเจ็บป่วยด้วยโรคเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ และแม้จะตรวจพบว่าเจ็บป่วยด้วยโรคเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจข้อเท็จจริงดังกล่าวก็ไม่อาจยืนยันได้ว่าโรคดังกล่าวเป็นผลมาจากการกระทำของโรงไฟฟ้าแม่เมาะของผู้ถูกฟ้องคดีที่ได้ปล่อยมลพิษออกสู่อากาศ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีทั้ง ๑๙ สำนวนที่ยื่นฟ้องเป็นคดีนี้มีลักษณะเฉพาะแห่งคดีอย่างเดียวกัน คือ เป็นประชาชนที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพในพื้นที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ซึ่งเป็นที่ตั้งของโรงไฟฟ้าแม่เมาะอันเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ และเรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีเจ้าของโรงไฟฟ้าแม่เมาะที่ก่อให้เกิดมลพิษออกสู่อากาศจนทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๑๙ สำนวน เจ็บป่วยได้รับอันตรายต่อสุขภาพและอนามัยจากการกระทำดังกล่าวเช่นเดียวกัน จากคำฟ้องและข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น

จึงเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้ง ๑๙ ส่วนวน รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ก่อนฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีบางรายยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้นเป็นคดีสุดท้าย เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า โรงไฟฟ้าแม่เมาะของผู้ถูกฟ้องคดีได้ปล่อยฝุ่นละอองและก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ออกสู่อากาศจนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับอันตรายต่อร่างกาย สุขภาพ อนามัย และทรัพย์สินเสียหาย หรือไม่ และผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด เห็นว่า การประกอบกิจการที่ก่อให้เกิดมลพิษคุกคามต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพของสิ่งแวดล้อม อันเป็นการกระทบสิทธิในการดำรงชีพอย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในชีวิตและร่างกายของบุคคลที่มีได้ถูกจำกัด เฉพาะเพียงแต่การมีชีวิตอยู่เยี่ยงสิ่งมีชีวิตอื่นๆ เท่านั้น แต่บุคคลย่อมมีสิทธิในการดำรงชีพอย่างปกติสุขด้วย และสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองไว้ รวมถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ต้องการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มุ่งคุ้มครองสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิตของประชาชน ควบคุมมาตรฐานมลพิษจากแหล่งกำเนิด เยียวยาทางแพ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษที่เกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษ และลงโทษผู้กระทำผิด เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงไฟฟ้าแม่เมาะที่ใช้ถ่านหินลิกไนต์ เป็นเชื้อเพลิงเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้ามีการปล่อยอากาศเสียประเภทก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์และฝุ่นละออง ซึ่งเป็นมลพิษออกสู่อากาศ และมีประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้โรงไฟฟ้าเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทั้งอากาศเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๓๙ ประกอบกับประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๔๔) เรื่อง กำหนดให้โรงไฟฟ้าแม่เมาะเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทั้งอากาศเสียออกสู่อากาศ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๔ โรงไฟฟ้าแม่เมาะของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีหน้าที่ในการควบคุมการปล่อยทั้งอากาศเสียให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๙๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย หากว่ามีการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายหรือเสียหาย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของรัฐเสียหาย โดยไม่ต้องคำนึงว่าอันตรายหรือความเสียหายดังกล่าวจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ สำหรับกรณีโรงไฟฟ้าแม่เมาะของผู้ถูกฟ้องคดีสามารถพิจารณาได้ดังนี้

**กรณีมลภาวะจากฝุ่นละออง** ปรากฏข้อเท็จจริงในสำนวนคดีว่าได้มีการเก็บตัวอย่างและตรวจวัดค่าเฉลี่ยของฝุ่นละอองในพื้นที่อำเภอแม่เมาะโดยนายอาภา หวังเกียรติ อาจารย์ภาควิชาวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม วิทยาลัยวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยรังสิต และคณะ พบว่าจากตัวอย่างของฝุ่นละอองส่วนมากมีแหล่งที่มาจากการเผาไหม้มวลชีวภาพและรถยนต์ มิได้เกิดจากการปล่อยทิ้งอากาศเสียของผู้ถูกฟ้องคดี แม้จะมีฝุ่นละอองที่ไม่ทราบแหล่งที่มาอยู่บ้างแต่ก็มีเพียงร้อยละ ๒๐ เท่านั้น และเมื่อเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยฝุ่นละอองกับพื้นที่อื่นๆ ทั่วประเทศแล้วไม่มีความแตกต่างกัน ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีได้ติดตั้งเครื่องกำจัดฝุ่นชนิดไฟฟ้าสถิตแรงสูงในทุกโรงไฟฟ้า มีมาตรการควบคุมฝุ่นละอองภายในบริเวณโรงไฟฟ้าด้วยการรดน้ำบนวัสดุที่มีฝุ่นฟุ้งกระจายอยู่เสมอ และไม่พบว่า มีพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีเจ็บป่วยเป็นโรคปอดอักเสบจากฝุ่นหิน จึงถือไม่ได้ว่าโรงไฟฟ้าแม่เมาะของผู้ถูกฟ้องคดีก่อให้เกิดการแพร่กระจายของฝุ่นละอองที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๙๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่อย่างใด

**กรณีมลภาวะจากก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์** เมื่อพิจารณามาตรฐานค่าก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ในบรรยากาศโดยทั่วไปตามประกาศสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๔) เรื่อง กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศ ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๓๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เรื่อง กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เรื่อง กำหนดมาตรฐานค่าก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ในบรรยากาศโดยทั่วไปในเวลา ๑ ชั่วโมง และประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๑ (พ.ศ. ๒๕๔๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เรื่อง กำหนดมาตรฐานค่าก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ในบรรยากาศโดยทั่วไปในเวลา ๑ ชั่วโมง แล้วเห็นว่า ค่าเฉลี่ยฯ ไม่เกิน ๗๘๐ ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร เป็นค่าเฉลี่ยฯ ที่จะไม่เป็นอันตรายต่อร่างกายและสุขภาพอนามัย และเป็นค่ามาตรฐานโดยทั่วไปที่ใช้กับประชาชนทั้งประเทศ แม้จะมีการกำหนดค่าเฉลี่ยความเข้มข้นของก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ในบรรยากาศโดยทั่วไปในเวลา ๑ ชั่วโมง โดยเฉพาะพื้นที่ตำบลแม่เมาะ อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง กำหนดให้ค่าเฉลี่ยฯ ไม่เกิน ๑,๓๐๐ ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ก็ตาม แต่ถ้าวัดค่าเฉลี่ยฯ ของผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการปล่อยทิ้งก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ออกสู่บรรยากาศจนทำให้มีค่าเฉลี่ยฯ เกินกว่า ๗๘๐ ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ถึงจะไม่เกิน ๑,๓๐๐ ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร หากก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี และไม่ปรากฏเหตุยกเว้นความรับผิด ผู้ถูกฟ้องคดีก็มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๙๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ กรณีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงตามรายงานฉบับสมบูรณ์แนวทางการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรที่ได้รับ

ผลกระทบจากการดำเนินการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย แม่เมาะ ในพื้นที่หมู่บ้านหัวฝาย และหมู่บ้านห้วยเป็ด ของคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหามาจากการดำเนินการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) แม่เมาะ จัดทำเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ที่ได้รับรวบรวมข้อมูลผลการตรวจวัดปริมาณก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ในพื้นที่อำเภอแม่เมาะระหว่างเดือนตุลาคม ๒๕๓๕ ถึงเดือนธันวาคม ๒๕๔๕ ปรากฏว่าระหว่างเดือนพฤศจิกายน ๒๕๓๕ ถึงเดือนสิงหาคม ๒๕๔๑ รวม ๗๐ เดือน ตรวจพบว่า มีทั้งกรณีค่าเฉลี่ย เกินกว่า ๗๘๐ ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และเกินกว่า ๑,๓๐๐ ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร หลังจากนั้นเป็นต้นมาไม่มีกรณีค่าเฉลี่ย เกินกว่า ๗๘๐ ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ทั้งยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า จังหวัดลำปาง ได้มีคำสั่งจังหวัดลำปาง ที่ ๒๐๑๔/๒๕๔๑ แต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจด้านการแพทย์ จากกรณีที่มีราษฎรได้รับผลกระทบจากก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ในระหว่างวันที่ ๑๗ ถึงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๑ และผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้จ่ายเงินค่าสินไหมทดแทนให้แก่ราษฎรที่ได้รับผลกระทบรายละ ๓,๐๐๐ บาท สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่มีราษฎรฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคดีแพ่งต่อศาลจังหวัดลำปาง ศาลจังหวัดลำปางวินิจฉัยว่ามลภาวะในพื้นที่อำเภอแม่เมาะเกิดจากก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์จากโรงไฟฟ้าแม่เมาะทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย และมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่โจทก์ในคดีดังกล่าว จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น ฟังได้ว่าโรงไฟฟ้าแม่เมาะของผู้ถูกฟ้องคดีปล่อยทิ้งก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ออกสู่บรรยากาศในพื้นที่อำเภอแม่เมาะ โดยไม่ได้บำบัดหรือควบคุมทำให้มีปริมาณที่จะเป็นอันตรายต่อประชาชน คือ มีค่าเฉลี่ย เกินกว่า ๗๘๐ ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งเป็นค่ามาตรฐานที่ควรเป็นและเกินกว่า ๑,๓๐๐ ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ตามที่ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๘)ฯ กำหนดไว้ อันเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการปล่อยทิ้งก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ออกสู่บรรยากาศ เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อาศัยอยู่ในพื้นที่อำเภอแม่เมาะในช่วงเวลาที่มีการแพร่กระจายของก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ที่มีค่าเฉลี่ย สูงเกินกว่าค่ามาตรฐานและที่ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กำหนด กล่าวอ้างในคำฟ้องว่าได้รับผลกระทบจากก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ที่เกิดจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะของผู้ถูกฟ้องคดีจนเจ็บป่วยเป็นโรคในระบบทางเดินหายใจ โรคปอด หรือเกิดอาการระคายเคืองตามเยื่อเมือกตามร่างกาย จึงเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับอันตรายเสียหายจากก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ที่แพร่กระจายจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะของผู้ถูกฟ้องคดี ประกอบกับการที่ค่าเฉลี่ยความเข้มข้นของก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ในพื้นที่อำเภอแม่เมาะสูงเกินกว่ามาตรฐานที่ควรเป็นและสูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดติดต่อกันเป็นเวลานาน เกิดจากผู้ถูกฟ้องคดีใช้วิธีการบำบัดอากาศเสียด้วยการปล่อยทิ้งทางปล่องระบายอากาศของโรงไฟฟ้าแต่ละโรงที่มีความสูง ๘๐ เมตร และ ๑๕๐ เมตร เพื่อให้เกิดการเจือจางของก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ในบรรยากาศชั้นบน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทราบดีอยู่แล้วว่าสภาพภูมิประเทศและสภาพอากาศของอำเภอแม่เมาะเป็นที่ราบหุบเขาเสมือนแอ่งกระทะ มีภูเขาล้อมรอบเกือบทุกด้าน สภาพอากาศส่วนใหญ่เป็นภาวะลมสงบค่อนข้างนาน กระแสลมที่พัดผ่านมีความเร็วค่อนข้างต่ำ ทำให้การกระจายตัวของอากาศไม่ดีนัก อากาศจะคงตัวอยู่ในพื้นที่ราบหุบเขา

บริเวณอำเภอแม่เมาะเป็นระยะเวลานาน แม้ว่าต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีจะได้ติดตั้งเครื่องกำจัดก๊าซ FGD ในโรงไฟฟ้าแม่เมาะของผู้ถูกฟ้องคดีทุกโรงแล้วแต่ก็มิได้ดูแลบำรุงรักษาให้อยู่ในสภาพที่สามารถใช้งานได้ ตามปกติจนทำให้เกิดเหตุการณ์เครื่องกำจัดก๊าซ FGD ใช้งานได้เพียง ๒ เครื่อง จากจำนวนทั้งหมด ๘ เครื่อง ในช่วงเดือนสิงหาคม ๒๕๔๑ ทั้งที่สามารถคาดการณ์เรื่องดังกล่าวได้ล่วงหน้าและสามารถที่จะระมัดระวัง ป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นได้ จึงมิใช่เหตุสุดวิสัยที่จะเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดียกขึ้นเป็นข้อกล่าวอ้างเพื่อไม่ต้องรับผิดชอบ มาตรา ๙๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น เมื่อโรงไฟฟ้าแม่เมาะของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดการแพร่กระจายของ ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์จนทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๑๙ ส่วนได้รับอันตรายเสียหายจากก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ที่แพร่กระจายจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือ ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๙๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ส่วนจะต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพียงใด นั้น แยกพิจารณาได้ดังนี้

๑) กรณีค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลตั้งแต่เริ่มป่วยจนถึงวันฟ้องและภายหลังจากวันฟ้องเป็นต้นไป จนถึงอายุ ๘๐ ปี ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีออกไปทำการตรวจรักษาราชการเป็นประจำทุกสัปดาห์และ เป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลตลอดจนค่าพาหนะ ประกอบกับตามรายงานฉบับสมบูรณ์ของ คณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาจากการดำเนินการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) แม่เมาะ ปรากฏว่าตั้งแต่เดือนกันยายน ๒๕๔๑ เป็นต้นมา พื้นที่อำเภอแม่เมาะไม่มีกรณีที่เกิดเจ็บป่วยเกินกว่า ๗๘๐ ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งได้วินิจฉัยไว้แล้วว่าเป็นค่ามาตรฐานโดยทั่วไปที่จะไม่เป็นอันตรายต่อร่างกาย สุขภาพและอนามัย กับประชาชนทั้งประเทศ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดี ได้เสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลตั้งแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันฟ้องและจำเป็นที่จะต้องทำการรักษาพยาบาล นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าใช้จ่ายและขอให้ศาลสงวนสิทธิ ที่จะแก้ไขคำพิพากษาในส่วนนี้ได้

๒) กรณีค่าขาดประโยชน์จากการประกอบอาชีพ และค่าทดแทนความสูญเสียโอกาสที่จะดำรงชีวิต อย่างคนปกติสุข เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้เสนอพยานหลักฐานต่อศาลเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้เห็นว่าโรคดังกล่าว เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพจนทำให้ขาดประโยชน์จากการประกอบอาชีพอย่างไร หรือทำให้สูญเสีย โอกาสที่จะดำรงชีวิตอย่างคนปกติสุขอย่างไร และผู้ฟ้องคดีแต่ละรายประกอบอาชีพหรือมีรายได้เท่าใด ยังฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีต้องขาดประโยชน์จากการประกอบอาชีพหรือสูญเสียโอกาสที่จะดำรงชีวิต อย่างคนปกติสุข จึงไม่อาจเรียกค่าเสียหายในส่วนนี้ได้

๓) กรณีค่าทดแทนการเสื่อมสมรรถภาพ สุขภาพและอนามัย และความสูญเสียทางด้านจิตใจ ปรากฏตามรายงานฉบับสมบูรณ์ของคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาจากการดำเนินการของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) แม่เมาะ ว่าในช่วงเดือนพฤศจิกายน ๒๕๓๕ ถึงเดือนสิงหาคม

๒๕๔๑ เป็นเวลา ๗๐ เดือน มี ๖๗ เดือน โรงไฟฟ้าแม่เมาะของผู้ถูกฟ้องคดีได้ปล่อยก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ มีค่าเฉลี่ยฯ เกินกว่า ๗๘๐ ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และเกินกว่า ๑,๓๐๐ ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งเป็นปริมาณที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อร่างกาย สุขภาพ และอนามัย จำนวนไม่น้อยกว่า ๒๗๘ ครั้ง เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีที่มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่อำเภอแม่เมาะ ได้รับผลกระทบเจ็บป่วยเป็นโรคพิษซัลเฟอร์ไดออกไซด์ เวียนศีรษะ แน่นหน้าอก แสบคอ เยื่อบุคอแดง เยื่อบุตาแดง และเยื่อบุจมูกแดง กระทบต่อสุขภาพ อนามัย เสื่อมสมรรถภาพ และสภาพจิตใจ ดังนั้น การกำหนดค่าเสียหายจึงควรพิจารณากำหนดรวมเป็นค่าเสียหาย อย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินตามพฤติการณ์และความร้ายแรงจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีตามจำนวนครั้งที่โรงไฟฟ้าแม่เมาะของผู้ถูกฟ้องคดีได้ปล่อยทั้งก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์จนทำให้มีค่าเฉลี่ยฯ เกินกว่า ๗๘๐ ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ตามมาตรฐานที่ควรเป็น และเกินกว่า ๑,๓๐๐ ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนดไว้ สำหรับจำนวนค่าเสียหายที่จะนำมาเป็นฐานเพื่อพิจารณากำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่ละรายนั้น ตามรายงานของคณะอนุกรรมการฯ ดังกล่าวปรากฏว่าในเดือนสิงหาคม ๒๕๔๑ โรงไฟฟ้าแม่เมาะได้ปล่อยก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์จนทำให้พื้นที่อำเภอแม่เมาะ มีค่าเฉลี่ยฯ สูงเกินกว่า ๑,๓๐๐ ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร จำนวน ๑๐ ครั้ง และผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบรายละ ๓,๐๐๐ บาท เห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าสินไหมทดแทนกรณีนี้อย่างน้อยรายละ ๓๐๐ บาทต่อครั้ง จึงสมควรกำหนดค่าเสียหาย ดังนี้ (๑) ในกรณีปล่อยอากาศเสียมีค่าเฉลี่ยฯ เกินกว่า ๗๘๐ ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร แต่ไม่เกิน ๑,๓๐๐ ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร กำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีรายละ ๓๐๐ บาทต่อครั้ง (๒) ในกรณีค่าเฉลี่ยฯ เกินกว่า ๑,๓๐๐ ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ในช่วงระหว่างเดือนพฤศจิกายน ๒๕๓๕ ถึงเดือนมิถุนายน ๒๕๓๘ กำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีรายละ ๖๐๐ บาทต่อครั้ง (๓) ในกรณีค่าเฉลี่ยฯ เกินกว่า ๑,๓๐๐ ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ในช่วงระหว่างเดือนกรกฎาคม ๒๕๓๘ ถึงเดือนสิงหาคม ๒๕๔๑ ซึ่งมีประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๘)ฯ กำหนดห้ามมิให้มีการปล่อยก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ซึ่งมีค่าเฉลี่ยฯ เกินกว่า ๑,๓๐๐ ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรใช้บังคับแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ได้บำบัดหรือควบคุมก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ไม่ให้มีค่าเฉลี่ยฯ เกินกว่าประกาศดังกล่าวกำหนด ถือได้ว่าเป็นพฤติการณ์ที่มีความร้ายแรงและเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้ง ๑๙ ส่วน ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งศาลมีอำนาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนได้ตามควรแก่พฤติการณ์ และความร้ายแรงตามมาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน ประกอบกับไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับโทษใดๆ จากการกระทำดังกล่าว เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีระมัดระวังมิให้มีการแพร่กระจายของมลพิษจนเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับอันตรายหรือเสียหายจากการดำเนินกิจการ และเป็นการป้องปรามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำความผิดเช่นเดิมอีก จึงกำหนดค่าเสียหายในกรณีนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีรายละ ๑,๒๐๐ บาท ต่อครั้ง อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีรายใดจะได้รับค่าสินไหมทดแทนเพื่อค่าเสียหายจากการเสื่อมสมรรถภาพ สุขภาพ

และอนามัย และความสูญเสียทางด้านจิตใจเป็นจำนวนเงินเท่าใดนั้น ต้องพิจารณาจากระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีรายนั้นอาศัยอยู่ในพื้นที่อำเภอแม่เมาะจริงเป็นสำคัญ โดยผู้ฟ้องคดีรายที่อยู่ในพื้นที่ตลอดระยะเวลาช่วงเดือนพฤศจิกายน ๒๕๓๕ ถึงเดือนสิงหาคม ๒๕๔๑ ให้มีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนกรณีนี้เป็นเงินทั้งสิ้น ๒๔๖,๘๐๐ บาท ส่วนผู้ฟ้องคดีรายอื่นให้มีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนกรณีนี้ตามระยะเวลาที่อยู่ในพื้นที่จริง ทั้งนี้ ต้องไม่เกินคำขอของผู้ฟ้องคดีแต่ละราย

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาแก้คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีบางรายที่ศาลปกครองปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่ายื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามจำนวนที่ตนมีสิทธิได้รับ นอกจากนี้แก้ไขให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

สำนักงานศาลปกครอง

๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘