

แนวทางการปฏิบัติราชการที่น่าสนใจจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
เรื่อง การใช้อำนาจของราชการส่วนท้องถิ่น
เพื่อคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชน
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๕๐/๒๕๕๗)^๑

สรุปสาระสำคัญคำวินิจฉัยศาลปกครอง

ผู้ประกอบกิจการขนส่งและขนถ่ายถ่านหินยื่นคำขอออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยก่อนออกใบอนุญาตนายกเทศมนตรีได้ตรวจสอบและให้บริษัทในเครือของผู้ประกอบกิจการปรับปรุงแก้ไขสภาพแวดล้อมของสถานที่เพื่อไม่ให้เกิดมลพิษทางอากาศและเสียงรบกวน แต่บริษัทในเครือมิได้ดำเนินการ ทำให้เกิดฝุ่นละอองฟุ้งกระจายไปสู่ชุมชนและอาจทำให้มีเศษถ่านหินหล่นสู่แม่น้ำ ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนที่อยู่ใกล้เคียง นายกเทศมนตรีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงกำหนดมาตรการที่จำเป็นด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นการกำหนดเงื่อนไขโดยเฉพาะให้ผู้ประกอบกิจการปฏิบัติก่อนออกใบอนุญาต เมื่อผู้ประกอบกิจการยังมิได้ปฏิบัติให้ครบถ้วนและการออกใบอนุญาตเป็นเหตุกระทบกระเทือนถึงสุขภาพอนามัยของประชาชน การที่นายกเทศมนตรีไม่ออกใบอนุญาตให้จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ประกอบกิจการดังกล่าว

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการขนส่งและขนถ่ายถ่านหินร่วมกับบริษัท ๖. ซึ่งเป็นบริษัทในเครือและเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทสะสมแรมมานานหลายปีและได้รับการต่อใบอนุญาตมาโดยตลอดแต่การประกอบกิจการของบริษัท ๖. ได้สร้างความเดือดร้อนรำคาญให้กับประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้เคียง และมีผู้ร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนจากมลพิษทางอากาศและเสียงรบกวนจากการขนถ่ายสินค้า

ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกเทศมนตรี) ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและขอให้บริษัท ๖. ปรับปรุงแก้ไข แต่เมื่อบริษัท ๖. ไม่ดำเนินการแก้ไข จึงมีคำสั่งให้บริษัท ๖. หยุดดำเนินการชั่วคราวและสั่งปิดกิจการในที่สุด และไม่ต่อใบอนุญาตในการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพให้กับบริษัท ๖.

ขณะเดียวกันผู้ฟ้องคดีได้ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเพื่อดำเนินกิจการขนถ่ายสินค้าประเภทถ่านหินและแร่ที่บริเวณท่าเทียบเรือ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เห็นว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามคำแนะนำของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบสภาพด้านสุขลักษณะของสถานที่ กลับพบว่าการประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีอาจก่อให้เกิดมลพิษทั้งทางเสียงหรือความสั่นสะเทือนมลพิษทางอากาศมลพิษทางน้ำ และของเสียอันตราย จึงได้กำหนดมาตรการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม รวม ๗ ข้อ ให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติก่อนดำเนินการอนุญาต เพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณสุข ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ออกใบอนุญาตให้ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย และทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบอนุญาตประกอบกิจการและชดเชยค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดี

^๑ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. หลักกฎหมายจาก บทความสันคตปกครองที่น่าสนใจ เล่ม ๙.

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัย คือ ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจออกมาตรการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติก่อนดำเนินการอนุญาตหรือไม่ และการไม่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายหรือเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการขนถ่ายถ่านหินส่วนหนึ่งในที่โล่งแจ้ง ทำให้เกิดฝุ่นละอองฟุ้งกระจายไปสู่ชุมชน และอาจทำให้มีเศษถ่านหินหล่นสู่น้ำได้ ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงจนถึงขนาดเป็นเหตุให้ต้องเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ อันก่อให้เกิดเหตุรำคาญ

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดมาตรการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นการกำหนดเงื่อนไขโดยเฉพาะให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติก่อนออกใบอนุญาต จึงเป็นการใช้อำนาจกำหนดมาตรการที่จำเป็น และเมื่อผู้ฟ้องคดียังมิได้ปฏิบัติให้ครบถ้วนและการออกใบอนุญาตอาจเป็นเหตุกระทบกระเทือนถึงสุขภาพอนามัยของประชาชน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

หลักกฎหมายและบรรทัดฐานของคดีนี้

เอกชนผู้ขออนุญาตหรือขอต่อใบอนุญาตประกอบกิจการที่ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีพของประชาชนหรือที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน มีหน้าที่สำคัญที่นอกจากจะต้องปฏิบัติตามหรือดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายซึ่งให้สิทธิในการยื่นคำขอที่กำหนดไว้แล้ว ยังจะต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือมาตรการอย่างใด ๆ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กำหนดขึ้นอย่างเคร่งครัด เพื่อเป็นการคุ้มครองหรือป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการนั้น ๆ ให้ถูกต้องและครบถ้วน หากมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือมาตรการดังกล่าวแล้ว เอกชนผู้ยื่นคำขอย่อมไม่มีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่แก่ตนและเรียกร้องค่าเสียหายจากกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด

.....

สืบค้นและเรียบเรียงโดย

นางสาวดาวใจ ชุมศรี ตำแหน่ง นิติกรปฏิบัติการ

ส่วนพัฒนากฎหมายและให้คำปรึกษา กองกฎหมาย