

ประชาชนเดือดร้อนเสียหาย : เจ้าหน้าที่มีอำนาจตามกฎหมาย แต่ไม่ใช้อำนาจ !!

“ตุลาการศาลปกครองมีหน้าที่ที่สำคัญ และเป็นหน้าที่ที่คล้ายกับตุลาการศาลยุติธรรม แต่ว่าเป็นหน้าที่ที่พิเศษ จึงได้มีการตั้งศาลนี้ขึ้น. ที่ท่านได้กล่าวคำปฏิญาณนั้นก็เป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะที่จะทำให้มีความยุติธรรมในประเทศ และจะใช้ความยุติธรรมที่มีอยู่ในใจในการปฏิบัติงาน.

ข้อนี้เป็นข้อสำคัญมาก นอกจากความรู้ที่ท่านมีในด้านวิชาการ ส่วนใหญ่ท่านมีความรู้วิชาการ ในทางนิติศาสตร์ ในทางรัฐศาสตร์ ในการปกครอง ในทางสังคม แต่ว่าต้องมีความรู้อื่นๆ เพื่อมาประกอบ ซึ่งท่านอาจจะไม่ได้เรียนมา หรือไม่ได้ปฏิบัติมา เพราะว่าการปฏิบัติในหน้าที่ของท่านจะต้องมีความรู้ กว้างขวางทั้งในความรู้วิชาการ ทั้งมีความรู้ในการปฏิบัติ. ถ้าประมวลความรู้วิชาการกับความรู้ในการ ปฏิบัตินั้น ก็เชื่อว่าท่านจะสามารถทำหน้าที่อย่างดี เพื่อความสงบสุข และความยุติธรรมในประเทศ. ...”

พระราชดำรัส ในโอกาสที่ประธานศาลปกครองสูงสุด

นำคณะตุลาการศาลปกครองกลางเข้าเฝ้าฯ

เพื่อถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่

ณ ศาลาเริง วังไกลกังวล

วันพุธ ที่ 21 กุมภาพันธ์ 2544

วันที่ 9 มีนาคม 2560 เป็นวันครบรอบ 16 ปี ในการทำหน้าที่อำนวยการความยุติธรรมทางปกครองของ “ศาลปกครอง” ซึ่งการกำเนิดขึ้นของศาลปกครองไทยนั้น พระมหากษัตริย์ไทยทรงมีบทบาทสำคัญยิ่ง ในการวางรากฐานมายาวนานนับตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ที่ทรงจัดตั้งคณะซิลออฟสเตด (Council of State) คือ สถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในการบริหารราชการแผ่นดิน การร่างกฎหมายและพิจารณาเรื่องที่ราษฎรร้องทุกข์ อันถือเป็นการริเริ่ม แนวคิดในการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาททางปกครอง หรือ “คดีปกครอง” ในประเทศไทย และต่อมาได้พัฒนามาสู่การจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และในที่สุดได้พัฒนาเป็นองค์กรศาลปกครอง อย่างเป็นทางการในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ 9 ส่งผลให้ประเทศไทยเปลี่ยนจาก “ระบบศาลเดี่ยว” คือมีศาลยุติธรรมทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คดีทั้งปวง มาเป็น “ระบบศาลคู่” โดยมีศาลปกครองทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาททางปกครองแยกต่างหากออกมาจาก ศาลยุติธรรมซึ่งพิจารณาคดีทั่วไป

ศาลปกครองใช้วิธีพิจารณาคดี “ระบบไต่สวน” ซึ่งเป็นระบบที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้มีบทบาท สำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงของคดี ที่ไม่จำกัดเฉพาะแต่เพียงเอกสารหรือพยานหลักฐานที่คู่กรณีเสนอต่อ ศาลเท่านั้น หากแต่ศาลโดยตุลาการเจ้าของสำนวนสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงหรือเรียกเอกสาร พยานหลักฐานที่จำเป็นและเกี่ยวข้องในการพิจารณาตัดสินคดีเพิ่มเติมจากผู้ที่เกี่ยวข้องหรือหน่วยงานของรัฐได้ ทั้งนี้เพราะเอกสารหลักฐานส่วนใหญ่จะอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นการยากที่ประชาชน จะสามารถนำมาแสดงต่อศาลในการต่อสู้คดีได้อย่างครบถ้วน จึงเป็นลักษณะพิเศษของศาลปกครองในการให้

ได้พยานหลักฐานที่ครบถ้วนเพียงพอต่อการวินิจฉัยคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม โดยรักษาสมดุลระหว่างประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์ของปัจเจกชน

การทำหน้าที่พิจารณาตัดสินคดีของศาลปกครองนั้น นอกจากจะเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีโดยตรงแล้ว คำพิพากษาของศาลปกครองยังเป็นการวางหลักกฎหมายและบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีและการบริหารราชการแผ่นดินให้แก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกด้วย ซึ่งตลอดระยะเวลา 16 ปีที่ผ่านมา ศาลปกครองได้วางหลักกฎหมายและแนวทางการปฏิบัติราชการทางปกครองที่ดีไว้เป็นจำนวนมาก สำหรับบรรทัดฐานจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ผู้เขียนนำเสนอในครั้งนี้ เป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการระงับและป้องกันปัญหามลพิษที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชนที่อยู่บริเวณใกล้เคียง ไม่ใช่อำนาจหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีรายละเอียดดังนี้

กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้อนุญาตให้ นาง ก (ผู้ร้องสอดในคดี) ประกอบกิจการผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงจากยางรถยนต์ที่ใช้แล้ว ซึ่งเป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ประเภทที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2544) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่รัฐต้องควบคุมและกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด โดยโรงงานดังกล่าวได้ประกอบกิจการเกี่ยวกับการนำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ไม่ใช้แล้วหรือของเสียจากโรงงานมาผลิตเป็นวัตถุดิบหรือผลิตภัณฑ์ใหม่โดยผ่านกรรมวิธีการผลิตทางอุตสาหกรรม ซึ่งมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้ผู้อนุญาตให้ประกอบกิจการสามารถกำหนดเงื่อนไขให้เจ้าของกิจการจะต้องปฏิบัติในการป้องกันปัญหามลพิษเป็นพิเศษไว้ในใบอนุญาตได้ และใบอนุญาตนี้อาจถูกเพิกถอนได้หากตรวจสอบพบว่าการประกอบกิจการที่ไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตหรือได้รับการร้องขอหรือขัดกับกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้น นาง ก จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามเงื่อนไขในการออกใบอนุญาต และอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งได้รับมอบหมายจากปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมในการออกใบอนุญาตดังกล่าวย่อมมีหน้าที่ควบคุมการประกอบกิจการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายและเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาต โดยหากพบว่าเจ้าของกิจการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายและเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาต อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ดังนี้

ขั้นตอนแรก ใช้อำนาจตามมาตรา 37 สั่งการให้เจ้าของกิจการระงับการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนดังกล่าว หรือแก้ไขหรือปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องเหมาะสม ภายในระยะเวลาที่กำหนด

ขั้นตอนที่สอง หากเจ้าของกิจการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมที่สั่งการตามมาตรา 37 ดังกล่าวโดยไม่มีเหตุอันควร อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 39 วรรคหนึ่ง สั่งการให้เจ้าของกิจการหยุดการประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวเพื่อให้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้อง ภายในเวลาที่กำหนด

ขั้นตอนที่สาม หากเจ้าของกิจการยังไม่ดำเนินการตามที่อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมสั่งการตามมาตรา 39 วรรคหนึ่ง อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 39 วรรคสาม คือสั่งปิดโรงงาน ซึ่งมีผลเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการด้วย

คดีนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีและประชาชนโดยรอบโรงงานซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากปัญหามลพิษของโรงงานได้มีหนังสือร้องขอให้อุตสาหกรรมจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และกรมโรงงานอุตสาหกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) เข้าตรวจสอบโรงงานของ นาง ก ผลการตรวจสอบพบว่าการประกอบกิจการของ นาง ก ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรืออยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน

อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมจึงมีคำสั่งให้ นาง ก หยุดประกอบกิจการในส่วนของการเผาและอบยางและดำเนินการเคลื่อนย้ายกากยางรถยนต์ที่ผ่านกระบวนการผลิตไปกำจัดหรือบำบัดตามวิธีการที่ได้รับอนุญาตจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นเงื่อนไขที่กำหนดไว้ท้ายใบอนุญาต และให้ปรับปรุงกระบวนการผลิตและระบบขจัดมลพิษให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งหลังจากที่ นาง ก ได้ดำเนินการแก้ไขแล้วจึงแจ้งให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมเข้ามาทำการตรวจสอบ ผลการตรวจสอบในครั้งนี้นพบว่าค่ามลพิษไม่เกินประกาศกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมจึงอนุญาตให้ นาง ก ประกอบกิจการต่อไปได้

ต่อมาไม่นาน... ผู้ฟ้องคดีและประชาชนก็ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหามลพิษเช่นเดิมอีก จึงร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จากการตรวจสอบครั้งใหม่พบว่าการประกอบกิจการของ นาง ก มีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตรายเนื่องจากระบบขจัดมลพิษบางส่วนชำรุด มีการรั่วของไอสารเคมีบริเวณฝาท่ออบยาง บริเวณพื้นที่เก็บสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วของโรงงานมีกลิ่นเหม็น พบกากยางที่อาจนำไปเผาเกิดกลิ่นเหม็นได้

อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมจึงมีหนังสือสั่งการตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ให้ นาง ก ปรับปรุงแก้ไขระบบขจัดกลิ่น และจัดให้มีมาตรการป้องกันกลิ่นจากการเก็บสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว รวมทั้งห้ามเผากากยางหรือนำกากยางไปเป็นเชื้อเพลิง และให้เคลื่อนย้ายสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วของโรงงานไปกำจัดหรือบำบัดตามวิธีการที่ได้รับอนุญาตจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมภายในเวลาที่กำหนด

เมื่อครบตามกำหนดเวลาที่แจ้งแล้ว เจ้าหน้าที่ได้เข้าไปตรวจสอบพบว่า นาง ก มิได้ดำเนินการตามคำสั่ง อันเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมจึงใช้อำนาจตามมาตรา 39 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน สั่งให้ นาง ก หยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมด และให้ดำเนินการเคลื่อนย้ายสิ่งปฏิกูลข้างต้นให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดอีก นาง ก ยื่นอุทธรณ์และขอขยายเวลาเคลื่อนย้ายสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วไปกำจัดหรือบำบัดออกไปอีก โดยอ้างว่าอยู่ระหว่างดำเนินการติดต่อกับบริษัทที่รับจ้างเพื่อดำเนินการดังกล่าวซึ่งต้องมีขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการโดยไม่ปรากฏว่ามีผลการพิจารณาอุทธรณ์หรือมีการขยายเวลาให้ นาง ก แต่อย่างใด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามใบอนุญาตให้ประกอบกิจการได้กำหนดเงื่อนไขให้ นาง ก ต้องปฏิบัติเพื่อป้องกันปัญหามลพิษหลายประการ และหนึ่งในเงื่อนไขดังกล่าวคือ นาง ก ต้องจัดหาและทำสัญญากับบริษัทที่ให้บริการกำจัดกากอุตสาหกรรมหรือสิ่งปฏิกูลที่เกิดจากการผลิตของโรงงานด้วยระบบการกำจัดที่ถูกต้องและมีมาตรฐาน แต่นาง ก มิได้ดำเนินการจัดหาและทำสัญญากับบริษัทดังกล่าว จึงเป็นการกระทำผิดเงื่อนไขการอนุญาต

นอกจากนั้น พยานผู้เชี่ยวชาญจากกรมควบคุมมลพิษที่ศาลปกครองแต่งตั้งได้รายงานผลการเข้าตรวจโรงงาน ซึ่งขณะเข้าตรวจ นาง ก ได้หยุดประกอบกิจการตามคำสั่งของกรมโรงงานอุตสาหกรรม จึงไม่อาจตรวจวัดมลพิษทางอากาศจากกระบวนการผลิตของโรงงาน แต่ได้มีการเก็บตัวอย่างวัตถุพิเศษได้จากเตาเผาภายในโรงงานไปตรวจสอบได้ข้อมูลว่า โรงงานของ นาง ก เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศซึ่งเกิดจากกระบวนการหลอมยางรถยนต์และจากการนำเศษยางไปเผาเป็นเชื้อเพลิง

เมื่อกรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ให้โอกาส นาง ก ดำเนินการแก้ไขหรือปฏิบัติให้ถูกต้องเหมาะสมตามมาตรา 37 และตามมาตรา 39 วรรคหนึ่ง แล้ว แต่ นาง ก ยังไม่ดำเนินการภายในเวลาที่กำหนด จึงถือว่า นาง ก ไม่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ ฉะนั้น อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมจึงต้องใช้อำนาจตามมาตรา 39 วรรคสาม สั่งปิดโรงงานของ นาง ก เมื่ออธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมไม่ได้ดำเนินการดังกล่าว กรณีจึงถือว่าละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 39 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยมีคำสั่งปิดโรงงานของ นาง ก ผู้ร้องสอด ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1812/2559)

คดีนี้ ศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ละเลยไม่ใช้อำนาจให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยเมื่อความเดือดร้อนเสียหายของประชาชนยังไม่ได้รับการแก้ไขให้หมดสิ้นไป เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้ปัญหายุติลง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนของการใช้อำนาจไว้แล้ว ก็เพื่อให้ผู้ใช้อำนาจดำเนินการแก้ไขตามขั้นตอน การที่ผู้ใช้อำนาจไม่ได้ใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเป็นขั้นตอน ยังคงถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ ยังเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงการใช้สิทธิทางศาลของประชาชนในการปกป้องรักษาสหสิทธิของตนเองที่ต้องได้อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและอนามัย และการทำหน้าที่อำนวยความสะดวกทางปกครองของศาลปกครองในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเสียหายของประชาชน อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ด้วยวิธีพิจารณาคดีระบบไต่สวน ซึ่งในคดีนี้ศาลปกครองได้มีการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วยการตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญจากกรมควบคุมมลพิษ เพื่อให้ได้ข้อมูลประกอบการพิจารณาคดีเพิ่มเติม ประกอบกับการส่งเจ้าหน้าที่คือพนักงานคดีปกครองลงเดินเผชิญสืบเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วยตนเองประกอบการพิจารณาคดีของศาล ระบบไต่สวนในคดีปกครองจึงถือเป็นระบบที่ช่วยเหลือประชาชนและเป็นการประกันความเป็นธรรมในการพิจารณาคดีของศาลปกครองที่สำคัญประการหนึ่ง