

มีใบอนุญาตประกอบกิจการ ... ไม่มีเหตุรำคาญ ... ไม่ละเลยต่อหน้าที่ครับ !

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ มีมูลเหตุมาจากการประกอบกิจการที่อาจทำให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญกับประชาชนข้างเคียง และเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้แต่เพียงแนะนำให้ผู้ประกอบการใช้ความระมัดระวังในการประกอบกิจการเท่านั้น กรณีจะถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญหรือไม่

ข้อเท็จจริงในคดีมีว่า นาย ป. ประกอบกิจการแบบครัวเรือนผลิตโคมไฟจากไม้ไผ่ โดยทำงานเพียงคนเดียวในวันจันทร์ถึงวันศุกร์ตั้งแต่เวลา 8 นาฬิกา ถึง 17 นาฬิกา ในการผลิตชิ้นงานได้ใช้เครื่องมือ เตาอบไม้ และอุปกรณ์กำลังต่ำสามารถผลิตงานได้วันละ 4 ถึง 5 ชิ้น โรงเรือนที่ใช้ประกอบกิจการอยู่ห่างจากรั้วบ้าน 6.32 เมตร มีท่อปล่อยควัน มีกำแพงกั้นระหว่างบ้านของผู้ฟ้องคดีกับโรงเรือนที่นาย ป. ประกอบกิจการมีความสูง 2.85 เมตร ต่อมา ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีบ้านติดกันได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายกเทศมนตรี) ว่าได้รับความเดือดร้อนจากการประกอบกิจการทำโคมไฟหรือเฟอร์นิเจอร์ไม้ของนาย ป. ทำให้เกิดควันไฟจากการอบไม้ มีกลิ่นทินเนอร์ และมีเสียงดังจากไฟฟ้าและเครื่องตอกตะปูเป็นการรบกวนความเป็นอยู่ของผู้ฟ้องคดีและครอบครัว

แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาคาญเหตุรำคาญดังกล่าว จึงฟ้องศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ข้อกฎหมายสำคัญในคดีนี้คือ มาตรา 25 (3) (4) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดว่า ในกรณีอาคาร อันเป็นที่อยู่ของชนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใด ไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเป็นพิษหรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษอย่างเพียงพอ จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือการกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ อันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณ ใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุ นั้น ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ และมาตรา 28 วรรคหนึ่ง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดว่า ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชนให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควร และในกรณีที่อาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพหรือความเป็นอยู่ที่เหมาะสมของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นจนกว่าจะได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วก็ได้

การประกอบกิจการของนาย ป. ถือว่าเป็นเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หรือไม่ ? และนายกเทศมนตรีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การประกอบกิจการของนาย ป. ยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นกิจการอันจะก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสถานะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตของผู้ฟ้องคดีและผู้พักอาศัยข้างเคียง อันจะถือเป็นเหตุรำคาญตามมาตรา 25 (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 28 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จึงไม่มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการออกคำสั่งให้นาย ป. ระงับเหตุรำคาญ หรือห้ามมิให้นาย ป. ประกอบกิจการผลิตโคมไฟไม้ได้ แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยได้แนะนำนาย ป. ให้ใช้ความระมัดระวังในการประกอบกิจการไม่ให้เกิดเหตุรำคาญรบกวนผู้อื่น และป้องกันไม่ให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ฟ้องคดีในหลายประการ เช่น ต่อท่อระบายควันให้สูงกว่าเดิม ให้งดทำงาน

ในวันหยุดซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีและครอบครัวอยู่ที่บ้านตลอดวัน รวมทั้งยื่นขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งต่อมา นาย ป. ได้มาขึ้นเอกสารขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ยื่นขอใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพให้แก่ นาย ป. ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1014/2559)

คดีนี้เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับประชาชนทั่วไปว่าลักษณะของการประกอบกิจการที่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จะต้องก่อให้เกิดผลกระทบทำให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อการดำรงชีวิตและความเป็นอยู่ จนไม่อาจใช้ชีวิตประจำวันได้โดยปกติเช่นวิญญูชนทั่วไป และมีลักษณะอันจะก่อให้เกิดอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน และเมื่อกฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญจากการประกอบกิจการดังกล่าว แต่เมื่อการประกอบกิจการไม่ใช่เหตุเดือดร้อนรำคาญ จึงไม่ถือว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ ดังนั้น การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นการละเลยต่อหน้าที่หรือไม่ จะต้องมิกฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติ ซึ่งถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ก็จะถือว่าการละเลยต่อหน้าที่ แต่ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ไว้หรือมูลเหตุที่เกิดขึ้นมิใช่กรณีที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ให้ใช้อำนาจอย่างหนึ่งอย่างใดก็จะไม่ถือว่าการละเลยต่อหน้าที่ ... ครับ !

นายปกครอง