

แก้ไขเหตุรำคาญตามคำสั่ง ... เหตุไฉน ! สั่งให้หยุดประกอบกิจการ

นายณัฐพล ลือสิงหนาท พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การประกอบกิจการเกี่ยวกับหิน ดิน ทราย ซีเมนต์ หรือวัสดุที่คล้ายคลึงไม่ว่าจะเป็นการสะสม ขุด ตัก โม่ บด หรือระเบิด ถือเป็นประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและต้องอยู่ภายใต้การควบคุมที่จะไม่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ทั้งนี้ ตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กำหนดไว้ และการประกอบกิจการดังกล่าวที่ก่อให้เกิดฝุ่นละออง เสียง หรือกรณีอื่นใดจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ถือเป็นเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้นได้ (มาตรา ๒๖) และหากมีการฝ่าฝืนไม่ปรับปรุงแก้ไขเพื่อป้องกันเหตุรำคาญตามคำสั่งหรือปฏิบัติไม่ถูกต้อง เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้หยุดประกอบกิจการก็ได้ (มาตรา ๔๕)

อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าผู้ประกอบการได้ดำเนินการแก้ไขเหตุรำคาญตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นมาโดยตลอด แต่มีเพียงบางประการเท่านั้นที่ยังดำเนินการแก้ไขไม่แล้วเสร็จ กรณีดังกล่าว เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการได้หรือไม่ ?

คดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการประเภทสะสมทราย หิน ได้รับคำสั่งจากผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลตำบล) ให้หยุดประกอบกิจการ เนื่องจากมีผู้ร้องเรียนว่า การประกอบกิจการก่อให้เกิดฝุ่นละอองฟุ้งกระจายและเกิดเสียงดังจากรถบรรทุกและรถบรรทุกที่วิ่งเข้าออกตลอดเวลา

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้จัดให้มีการประชุมระหว่างผู้ร้องเรียนกับตนเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และตนได้ดำเนินการแก้ไขปัญหามาตามมติที่ประชุมแล้วเหลือเพียงบางประการที่เจ้าของที่ดินข้างเคียงไม่ยอมให้ดำเนินการติดตั้งผ้าแสลมให้สูงขึ้นโดยอ้างว่าจะปิดบังทางลม ประกอบกับภายหลังหน่วยงานของรัฐได้เข้าตรวจวัดระดับเสียงจากการประกอบกิจการแล้วมีค่าไม่เกินกว่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนด การมีคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำสั่งดังกล่าวยังทำให้ไม่ได้รับการต่อใบอนุญาตอันเป็นการกระทำละเมิด จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการสะสมทราย หิน และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหาย

คดีนี้มีประเด็นที่ศาลปกครองวินิจฉัยในสองประการคือ คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดประกอบกิจการเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? และคำสั่งดังกล่าวเป็นเหตุให้หมดโอกาสที่จะได้รับการต่อใบอนุญาตอันเป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ ? โดยที่มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้ผู้ประกอบกิจการหยุดประกอบกิจการก็ได้ หากมีการฝ่าฝืนไม่ปรับปรุงแก้ไขเพื่อป้องกันเหตุรำคาญตามคำสั่งหรือปฏิบัติไม่ถูกต้อง และการขอต่ออายุนั้นมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้กำหนดว่า การขอต่ออายุใบอนุญาตให้ยื่นคำขอพร้อมกับเสียค่าธรรมเนียม และต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อกำหนดของท้องถิ่นของผู้ถูกฟ้องคดี ข้อ ๙ ซึ่งกำหนดว่า การขอต่ออายุใบอนุญาตจะต้องยื่นคำขอ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้ดำเนินการแก้ไขเหตุรำคาญในบางประการแล้วเสร็จ แต่เมื่อปรากฏว่าผู้ร้องเรียนยืนยันว่ายังได้รับความเดือดร้อนจากการประกอบกิจการอยู่ กรณีย่อมแสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญเกี่ยวกับฝุ่นละอองและเสียงให้ระงับสิ้นไป และแม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการในขณะที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ผลการตรวจวัดระดับเสียงที่มีค่าไม่เกินมาตรฐานก็ตาม แต่เมื่อปัญหาฝุ่นละอองยังคงปรากฏอยู่ ก็เป็นข้อเท็จจริงที่เพียงพอที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะใช้เป็นเหตุในการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดประกอบกิจการสะสมทราย หินได้

สำหรับเหตุที่ทำให้หมดโอกาสได้รับการต่อใบอนุญาตหรือไม่นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าบิดาของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มาติดต่อเพื่อขอต่ออายุใบอนุญาตโดยมิได้ยื่นคำร้องขอและมีได้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีประกอบกับไม่ปรากฏว่าได้มีการเสียค่าธรรมเนียมแต่อย่างใด กรณีจึงยังไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมาย

การมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดประกอบกิจการสะสมทราย หิน จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย และคำสั่งดังกล่าวไม่ใช่เหตุที่ทำให้ไม่อาจยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการ อันจะเป็นการกระทำละเมิดแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๖๑/๒๕๕๘)

คดีนี้เป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับผู้ประกอบการต่าง ๆ โดยทั่วไปให้ได้ทราบว่า การประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพนั้น เมื่อได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการแล้วยังต้องควบคุมไม่ให้เกิดเหตุรำคาญอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้น และหากเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขเพื่อระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญต่าง ๆ ผู้ประกอบการก็ต้องดำเนินการตามคำสั่งเพื่อให้เหตุรำคาญนั้นระงับสิ้นไป การดำเนินการแก้ไขเหตุรำคาญตามคำสั่งไม่ว่าจะดำเนินการแล้วเสร็จทั้งหมดหรือแล้วเสร็จเพียงบางส่วน หากปรากฏว่าเหตุรำคาญนั้นยังไม่ระงับสิ้นไปทั้งหมด ย่อมถือว่ายังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขเหตุรำคาญ และเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้หยุดการประกอบกิจการได้

นอกจากนี้ ยังทำให้ทราบว่า การขอต่ออายุใบอนุญาตการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพนั้น ผู้ประกอบการต้องยื่นคำขอด้วยตนเอง (หากให้บุคคลอื่นเป็นผู้ยื่นต้องมีการมอบอำนาจเป็นหนังสือ) พร้อมกับเสียค่าธรรมเนียมตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด หากไม่มีการยื่นคำขอ ไม่มีใบมอบอำนาจ หรือไม่เสียค่าธรรมเนียม ย่อมไม่อาจถือเป็นการยื่นคำขอโดยชอบด้วยกฎหมาย และถือเสมือนว่ายังไม่มีการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตแต่อย่างใด