

ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า ... แต่ออกใบอนุญาตไม่ได้ ไม่เป็นละเมิด ?

นายปक्रอง

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒)

ดังนั้น กรณีที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เจ้าหน้าที่จึงมีหน้าที่ปฏิบัติภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดนั้น

หากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรและทำให้เกิดความเสียหาย อาจเป็นการกระทำ “ละเมิด” ที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย แต่ความเสียหายดังกล่าวนี้จะต้องเป็นผลโดยตรงจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรด้วย

กรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการล่าช้าเกินสมควร ทำให้ผู้ประกอบการเสียหายจากการขาดรายได้ จะถือเป็นความเสียหายโดยตรงหรือไม่ ? หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า แม้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะพิจารณาภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด แต่ลักษณะการประกอบกิจการก็ไม่สามารถออกใบอนุญาตให้ได้

นายปक्रองมีความรู้จากคดีปกครองมาฝาก

โดยข้อพิพาทในคดีนี้เกิดจากการประกอบกิจการเลี้ยงนกกะทาโดยไม่ได้รับอนุญาต และกลิ่นเหม็นจากมูลนกกะทาทำให้เกิดความเดือดร้อนกับประชาชนใกล้เคียง

ในเบื้องต้น องค์การบริหารส่วนตำบลแก้ปัญหาโดยให้ผู้ประกอบการกับเพื่อนบ้านข้างเคียงทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันว่าจะระงับเหตุดังกล่าว แต่ผู้ประกอบการไม่สามารถแก้ไขปัญหาคือ องค์การบริหารส่วนตำบลจึงออกคำสั่งให้เลิกประกอบกิจการและได้ดำเนินคดีอาญากรณีที่ไม่ขออนุญาตประกอบกิจการ ผู้ประกอบการจึงได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งให้เลิกประกอบกิจการต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และขณะเดียวกันได้ยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการเลี้ยงนกกะทาต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และได้หยุดประกอบกิจการ

ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขวินิจฉัยว่า คำสั่งให้เลิกประกอบกิจการฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ผู้ประกอบการจึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้องค์การบริหารส่วนตำบลชดเชยรายได้ที่สูญเสียจากการที่ไม่ได้เลี้ยงนกกะทา

ในส่วนคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการฯ ได้ยุติในชั้นพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งวินิจฉัยว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้พิจารณาออกคำสั่งเกี่ยวกับคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพล่าช้าเกินสมควร

จึงมีปัญหาว่า การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าของผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบล) ก่อให้เกิดความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี (ผู้ประกอบการ) หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขว่า สภาพการเลี้ยงนกกะทาของผู้ฟ้องคดียังไม่ถูกสุขลักษณะ การเลี้ยงนกกะทาของผู้ฟ้องคดีสามารถก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญเรื่องกลิ่นเหม็นได้ เนื่องจากการเลี้ยงนกกะทากันจำนวนมาก

แต่มีระบบการกำจัดมูลนกไม่เพียงพอ ไม่มีการทำความสะอาดกรงนกเป็นประจำทุกวัน ประกอบกับการเลี้ยงนกกระหาเป็นฟาร์มระบบเปิดและไม่ได้มาตรฐาน เวลามีสลมพัดผ่านสถานประกอบกิจการไปยังทิศทางบ้านพักอาศัยของประชาชนในบริเวณใกล้เคียง จึงพัดพากลิ่นเหม็นของมูลนกรบกวนประชาชนได้

การที่ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่มีคำขออนุญาตโดยไม่ได้แสดงให้เห็นว่าตนได้ดำเนินการป้องกันไม่ให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพแก่เพื่อนบ้านข้างเคียง และไม่ได้ขจัดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่บุคคลผู้อยู่ใกล้เคียง กับสถานที่ประกอบกิจการ เห็นได้ชัดว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจออกใบอนุญาตให้เลี้ยงนกกระหาได้

ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะพิจารณาคำร้องขอรับใบอนุญาตภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ก็ย่อมไม่เข้าเงื่อนไขการรับใบอนุญาตอันเกี่ยวข้องกับสุขลักษณะตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจประกอบกิจการได้

ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีจึงมีใช้ผลโดยตรงจากการพิจารณาคำร้องขอรับใบอนุญาตล่าช้า การกระทำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดจึงไม่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๗๒/๒๕๖๐)

คดีนี้นอกจากจะเป็นข้อควรรู้สำหรับประชาชนทั่วไปที่ประสงค์จะประกอบกิจการที่อาจก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญ เกิดอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพและส่งผลกระทบต่อดำรงชีวิตความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวันกับประชาชน จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และผู้ประกอบกิจการจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนด หากฝ่าฝืนไม่ดำเนินการเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจที่จะไม่ออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการได้ นอกจากนี้ ยังเป็นการอธิบายหลักกฎหมายเรื่อง “ละเมิด” ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งผู้ทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนต่อเมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นต้องเป็นความเสียหายโดยตรงจากการกระทำที่เป็นละเมิดนั้น