

การใช้อำนาจของราชการส่วนท้องถิ่น ... เพื่อคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชน

นางสาวจิตติพร ปานไหม

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานให้แก่บุคคลในการดำรงชีพอย่างปกติ และต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย ซึ่งถือเป็นสิทธิส่วนหนึ่งของสิทธิในชีวิตและร่างกายที่มีได้ถูกจำกัดเฉพาะกรณีชีวิตอยู่เยี่ยงสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ เท่านั้น แต่บุคคลย่อมมีสิทธิในการดำรงชีพอย่างปกติสุขด้วย และเพื่อให้ประชาชนซึ่งหมายรวมถึงชุมชนด้วยนั้นได้อยู่ในสภาวะความเป็นอยู่ที่ดีอย่างปกติสุขและมีความปลอดภัยในชีวิตและสุขภาพ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๕๔ จึงกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการออกข้อบังคับเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปและเงื่อนไขเฉพาะ สำหรับให้ผู้ดำเนินกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพได้ปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสภาพและสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินกิจการและมาตรการป้องกันอันตรายต่าง ๆ ทั้งก่อนและหลังออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการได้

คดีปกครองที่นำมาเป็นอุทธรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ เป็นกรณีที่นายกเทศมนตรี ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการดำรงชีพอย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย โดยการไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและมีคำสั่งให้หยุดดำเนินกิจการชั่วคราวและสั่งปิดกิจการ

คดีนี้จึงไม่เพียงแต่จะเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ในฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะคุ้มครองดูแลสุขภาพอนามัยของประชาชนให้ดำรงชีพอย่างปกติสุขในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยเท่านั้น หากแต่ยังเป็นอุทธรณ์สำหรับผู้ประกอบกิจการที่เข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ หรือตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอำนาจตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด รวมทั้งยังเป็นข้อควรระมัดระวังสำหรับประชาชนทั่วไปที่จะต้องช่วยกันปกป้อง สอดส่อง และดูแลสภาพแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยที่ดี ซึ่งหากการกระทำใด ๆ ก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเดือดร้อนหรือเสียหายขึ้น ผู้ได้รับผลกระทบย่อมถือเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งระงับการดำเนินการดังกล่าวได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๖/๒๕๕๕)

ข้อเท็จจริงมีว่า ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการขนส่งและขนถ่ายถ่านหิน ร่วมกับบริษัท ว. ซึ่งเป็นบริษัทในเครือและเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทสะสมแร่มานานหลายปีและได้รับการต่อใบอนุญาตมาโดยตลอด แต่การประกอบกิจการของบริษัท ว. ได้สร้างความเดือดร้อนรำคาญให้กับประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้เคียงและมีผู้ร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนจากมลพิษทางอากาศและเสียงรบกวนจากการขนถ่ายสินค้า

นายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและขอให้บริษัท ว. ปรับปรุงแก้ไข แต่เมื่อบริษัท ว. ไม่ดำเนินการแก้ไข จึงมีคำสั่งให้บริษัท ว. หยุดดำเนินกิจการชั่วคราวและสั่งปิดกิจการ ในที่สุด และไม่ต่อใบอนุญาตในการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพให้กับบริษัท ว.

ขณะเดียวกันผู้ฟ้องคดีได้ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเพื่อดำเนินกิจการขนถ่ายสินค้าประเภทถ่านหินและแร่ที่บริเวณท่าเทียบเรือ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามคำแนะนำของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบสภาพด้านสุขลักษณะของสถานที่กลับพบว่า การประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีอาจก่อให้เกิดมลพิษทั้งทางเสียงหรือความสั่นสะเทือน มลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ และของเสียอันตราย

จึงได้กำหนดมาตรการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมรวม ๗ ข้อ ให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติก่อนดำเนินการอนุญาต เพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณชน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ออกใบอนุญาตให้ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย และทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบอนุญาตประกอบกิจการ และชดเชยค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจออกมาตรการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติก่อนดำเนินการอนุญาตหรือไม่? และการไม่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายหรือเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่?

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผลการตรวจสอบสถานประกอบการของบริษัท ว. ซึ่งเป็นสถานที่เดียวกับที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาต ที่ปรากฏตามรายงานของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่จังหวัดได้แต่งตั้งขึ้นว่า บริษัท ว. ยังไม่ได้ติดตั้งสปร์ย์น้ำด้านหน้าและด้านข้างแนวกำแพงรั้ว ทำให้เกิดปัญหาฝุ่นละอองจากกองถ่านหินลิกไนต์เก่าที่แห้งและร่วงหล่นบนพื้นลานดินจำนวนมาก ซึ่งเมื่อมีรถบรรทุกวิ่งเข้าออกก็จะบดถ่านหินที่ตกค้างบนพื้นจนละเอียด และเมื่อมีลมพัดทำให้ฝุ่นละอองปลิวสูงขึ้น รวมถึงการตกถ่านหินจากเรือมากองไว้บนท่าจำนวนมาก และใส่รถบรรทุกโดยตรง ประกอบกับในการทดลองระบบปิดยังพบว่า การทำงานของเครื่องจักรและสายพานลำเลียงที่อยู่ในอาคาร ไม่มีผนังกัน ทำให้เกิดเสียงดังในเวลากลางวันอันก่อให้เกิดเหตุรำคาญได้ และกระบวนการขนถ่ายยังมีฝุ่นละอองฟุ้งกระจาย สปร์ย์น้ำเพื่อดักฝุ่นละอองจากการขนถ่ายถ่านหินที่ทำในลักษณะฝอยละอองกระจายก็มีประสิทธิภาพน้อยกว่าลักษณะน้ำพุ และตำแหน่งควรอยู่สูงกว่ากระบวนการขนถ่าย อีกทั้งบ่อบำบัดน้ำเสียไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ให้ข้อเท็จจริงว่า ปัญหาการร้องเรียนและคัดค้านการออกใบอนุญาตประกอบกิจการให้แก่ผู้ฟ้องคดียืดเยื้อมาเป็นเวลานาน และจากรูปถ่ายปรากฏว่าสภาพพื้นที่ของสถานประกอบการมีฝุ่นละอองจากถ่านหินตกหล่นอยู่บนถนนและในสถานประกอบการ และแม้จะมีการฉีดน้ำทำความสะอาดก็ไม่สามารถทำได้อย่างทั่วถึง ทำให้เมื่อมีกระแสลมพัดจึงก่อให้เกิดการฟุ้งกระจายของฝุ่นไปสู่ชุมชนใกล้เคียง และการขนถ่ายถ่านหินของผู้ฟ้องคดีใช้วิธีการใช้สายพานลำเลียงและใช้รถแบคโฮตักถ่านหินจากเรือบรรทุกใส่รถบรรทุกซึ่งมีแผงกันฝุ่นละอองเพียงหนึ่งด้าน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการขนถ่ายถ่านหินส่วนหนึ่งในที่โล่งแจ้งทำให้เกิดฝุ่นละอองฟุ้งกระจายไปสู่ชุมชน และอาจทำให้มีเศษถ่านหินหล่นสู่แม่น้ำได้ ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงจนถึงขนาดเป็นเหตุให้ต้องเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอันก่อให้เกิดเหตุรำคาญ

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดมาตรการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นการกำหนดเงื่อนไขโดยเฉพาะให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติก่อนออกใบอนุญาตจึงเป็นการใช้อำนาจกำหนดมาตรการที่จำเป็น และเมื่อผู้ฟ้องคดียังมิได้ปฏิบัติให้ครบถ้วน และการออกใบอนุญาตอาจเป็นเหตุกระทบกระเทือนถึงสุขอนามัยของประชาชน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายและไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๕๐/๒๕๕๗)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการว่า เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในการดำรงชีพอย่างปกติสุขในสภาวะแวดล้อมที่ดีและมีความปลอดภัยในชีวิตและสุขภาพ ซึ่งการใช้อำนาจในการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครองของเจ้าหน้าที่จะต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ยังเป็นอุทธาน์ที่ดีให้แก่เอกชนผู้ขออนุญาตหรือขอต่อใบอนุญาตประกอบกิจการที่ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีพของประชาชนทั่วไปว่า การที่เจ้าหน้าที่ได้กำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการอย่างใด ๆ ให้ผู้ประกอบกิจการปฏิบัติตาม ดังเช่นในคดีนี้ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกมาตรการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของคนในชุมชนนั้น ผู้ประกอบกิจการ

ข้อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด การดำเนินการตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน นอกจากจะยังถือไม่ได้ว่ามีการปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นแล้ว เอกชนผู้ประกอบกิจการข่อมไม่มีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่แก่ตน และเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ได้
