

สิทธิในการฟ้องคดี ... เมื่อรัฐละเลยต่อหน้าที่ไม่ระงับ “เหตุรำคาญ”

จัดทำโดย นายณัฐพล สือสิงหนาท พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

“เหตุรำคาญ” จากการกระทำต่าง ๆ ไม่ว่าจะก่อให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่ไม่มีผู้ใดต้องการให้เกิดขึ้น แต่หากได้เกิดขึ้นแล้วผู้ได้รับผลกระทบต่างย่อมต้องการได้รับการแก้ไขหรือเยียวยาให้เหตุที่นั้นหมดสิ้นไปภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว

การดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นนั้น **หมวด ๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕** ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญทั้งในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชน โดยการออกคำสั่งเป็นหนังสือหรือกระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรือกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคต

ดังนั้น **เมื่อเกิดเหตุรำคาญขึ้นเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้นตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้** แต่หากไม่ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และผลจากการไม่ดำเนินการดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง การที่บุคคลดังกล่าวได้มีหนังสือคัดค้านใบอนุญาตการประกอบกิจการโรงงาน แต่หน่วยงานยังไม่ได้ออกใบอนุญาตให้ตั้งโรงงานและการประกอบกิจการเป็นต้นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแล้ว จะถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นผู้มีสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เยียวยาหรือแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้นได้หรือไม่ ?

ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับความเดือดร้อนเสียหายของ **นายรักชีวิต (นามสมมติ)** ซึ่งเป็นชาวบ้านที่มีที่พักอาศัยติดกับบริเวณสถานประกอบการลานมันได้กล่าวอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากกลิ่นเหม็นและฝุ่นละอองที่เกิดจากกิจการดังกล่าวตลอดช่วงฤดูกาลเก็บเกี่ยวมันสำปะหลัง

จึงยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งที่อนุญาตให้ตั้งลานมันและให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ นายกเทศมนตรี เทศบาลอุตสาหกรรมจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด ดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยให้เจ้าของกิจการลานมันยุติการดำเนินกิจการเพื่อไม่ให้ตนและชาวบ้านได้รับความเดือดร้อนเสียหายอีกต่อไป

คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่านายรักชีวิตได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ เพื่อคัดค้านการออกใบอนุญาตให้ตั้งโรงงานลานมัน และอุตสาหกรรมจังหวัดได้ชี้แจงว่า การประกอบกิจการลานมันเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และเจ้าของกิจการลานมันได้เคยยื่นคำขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ภายหลังได้ขอถอนเรื่องคำขอรับใบอนุญาต กรณีจึงยังไม่มีกรออกใบอนุญาตประกอบกิจการ นอกจากนี้ เมื่อเข้าดำเนินการตรวจสอบสถานประกอบการดังกล่าวก็ไม่พบว่ามีกรดำเนินกิจการที่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญแต่ประการใด

นายรักชีวิตได้โต้แย้งข้อชี้แจงดังกล่าวว่า แม้จะยังไม่มีกรออกใบอนุญาตแต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ได้รับหนังสือคัดค้านในเรื่องดังกล่าวแล้วก็ย่อมที่จะเข้าดำเนินการตรวจสอบถึงเหตุรำคาญในทันที การเข้าดำเนินการตรวจสอบหลังจากฤดูกาลเก็บเกี่ยวสิ้นสุดและไม่พบการดำเนินกิจการที่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญจึงไม่ได้

มีคำสั่งห้ามการประกอบกิจการนั้น ถือเป็นภาระลบลอยต่อหน้าที่ซึ่งทำให้ตนและชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากเมื่อเข้าสู่ฤดูกาลเก็บเกี่ยวเจ้าของกิจการลานมันก็ยังคงดำเนินกิจการอีกเช่นเดิม

กรณีดังกล่าวจะถือว่านายรักชีวิตเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อให้ศาลกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้หรือไม่ ? ซึ่งในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น นอกจากผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว ค่าขอของผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นค่าขอที่ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

คดีนี้มีประเด็นในการพิจารณาตามคำขอของนายรักชาติในสองประการ คือ

ประการแรก การฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งที่อนุญาตให้ประกอบกิจการลานมัน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อไม่ปรากฏว่าได้มีการยื่นคำขออนุญาตประกอบกิจการลานมัน และยังไม่มีการออกใบอนุญาตการประกอบกิจการอันจะผลเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ศาลปกครองจะต้องกำหนดค่าบังคับให้มีการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว นายรักชาติจึงยังมีผู้ใช้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะเป็นผู้มีสิทธิยื่นฟ้องคดีในเรื่องนี้ต่อศาลปกครอง

ประการที่สอง การฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ดำเนินการตามกฎหมายในการตรวจสอบและควบคุมดูแลการประกอบกิจการลานมันเพื่อไม่ให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้หนังสือของนายรักชาติถึงผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่จะเป็นเรื่องการคัดค้านการตั้งลานมัน แต่เมื่อได้มีการกล่าวอ้างถึงการดำเนินกิจการที่ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญและเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ที่จะต้องป้องกันไม่ให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญนั้นเกิดขึ้น ซึ่งหากปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ได้ดำเนินการให้เหตุเดือดร้อนรำคาญหมดสิ้นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดแล้ว ย่อมถือเป็นการลบลอยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับการกำหนดค่าบังคับตามคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่นั้น ศาลปกครองสามารถกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น นายรักชาติจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิยื่นฟ้องคดีในเรื่องนี้ต่อศาลปกครอง

นายรักชาติจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองกำหนดค่าบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ไม่ให้เกิดเหตุรำคาญขึ้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส. ๒๔/๒๕๕๘)

คดีนี้เป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับประชาชนทั่วไปที่จะศึกษาเรียนรู้ถึงเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครองที่สำคัญดังที่กล่าวข้างต้น และเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับบุคคลซึ่งได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากเหตุรำคาญไม่ว่าจากสาเหตุใดให้ได้ทราบว่า เมื่อเกิดเหตุรำคาญขึ้นก็ขอที่แจ้งหรือร้องเรียนเหตุนั้นไปยังหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐภายในท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้ได้ทราบถึงเหตุรำคาญและหาทางแก้ไขเยียวยาหรือระงับเหตุนั้น และเมื่อได้ดำเนินการแจ้งหรือร้องเรียนแล้ว แต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการระงับเหตุรำคาญหรือเหตุรำคาญยังไม่หมดสิ้นไปและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ย่อมถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

นอกจากนี้ยังเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า เมื่อกฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการระงับเหตุรำคาญในประการใดประการหนึ่งไว้แล้ว หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมต้องมีหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ มิฉะนั้น อาจถูกฟ้องร้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนดได้
