

**Interesting verdict:
Government officials neglected their duties as required
by law, unduly delayed in the case of nuisance and dangerous business**

Chardsumon Prutipinyo*

Abstract

In this case, the six complainants appealed to the Supreme Court that the business of steaming mackerel in houses No. 313 and 314 caused continuous annoyance by the smell and sound to the six complainants. The 1st defendant is a district municipality officer, accused of neglecting duties under the Public Health Act, BE.1992, and violating the announcement of the Ministry of Public Health No. 5/2538, regarding activities that are harmful to health. The facts later appeared that the steamed mackerel entrepreneurs had moved their business locations to other areas. Therefore, there was no longer a nuisance to the problem. The second defendant was an officer under the Ministry of Interior, having the power to supervise the 1st defendant, according to the Municipality Act, BE. 1953. The fact is that the second defendant therefore had a letter to the 1st defendant, proceeding with the investigation and coordinated the relevant departments and authorities, and reported the investigation results to the 2nd defendant. The 2nd defendant is of the opinion that the 1st defendant had carried out an investigation and resolved preliminary problems report. The case therefore can be considered that the 2nd defendant has performed his duties as required by law to supervise the 1st defendant, so the 2nd defendant did not neglect his duties. The 3rd defendant, is a government official in accordance with the Factory Act, BE. 1992. The Mackerel Planned Business was transferred to the Municipality to oversee and no evidence was found in the case that the six complainants issued a complaint regarding annoyance and the nuisance about the smell and sound, directly to the 3rd defendant.

The case is not yet considered that all three defendants neglected their duties as required by law, to perform their duties unreasonably late.

*Department of Public Health Administration, Faculty of Public Health, Mahidol University
E-mail : Chardsumon.pru@mahidol.ac.th

คำพิพากษาที่น่าสนใจ:

เจ้าหน้าที่รัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรในฟ้องเหตุรำคาญและกิจการอันตราย ฉัตรสมน พฤตภิทยโยธู*

ย่อคำพิพากษา

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกอุทธรณ์ต่อศาลสูงสุดว่า กิจการนี้ปลาทูในบ้านเลขที่ 313 และ 314 นี้ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญในเรื่องกลิ่นและเสียงแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกอย่างต่อเนื่อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นเทศบาลตำบล ละเลยต่อหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และฝ่าฝืนประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่ 5/2538 เรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่าผู้ประกอบการนี้ปลาทูได้ย้ายสถานประกอบกิจการไปยังพื้นที่อื่น จึงถือได้ว่าไม่ปรากฏเหตุเดือดร้อนรำคาญอันจะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องดำเนินการแก้ไขอีกต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงได้มีหนังสือ ไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่และให้รายงานผลการตรวจสอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทราบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและแก้ไขปัญหาเบื้องต้นแล้ว กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดในการควบคุมดูแลผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กิจการนี้ปลาทูอยู่ในข่ายถูกโอนภารกิจให้เทศบาล และไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดในคดีว่าผู้ฟ้องคดีทั้งหก ได้มีหนังสือร้องเรียนเกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญเรื่องกลิ่นและเสียงไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 โดยตรง

กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

*ภาควิชาบริหารงานสาธารณสุข คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

E-mail : Chardsumon.pru@mahidol.ac.th

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ ตามกฎหมายที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ อยู่อาศัย ผู้ถูกฟ้องคดี 1 2 3 ตามลำดับ เป็นเทศบาลตำบลสำโรงเหนือ ผู้ว่าราชการจังหวัด สมุทรปราการ และอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรปราการ (คำพิพากษาหมายเลขแดงที่ อส 12/2560)

ประเด็นการวินิจฉัย

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง 3 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหรือไม่

ข้อเท็จจริง

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งหก ฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีทั้งหก มีบ้านพักอาศัยอยู่บริเวณถนนสุขุมวิท ระหว่างซอยสุขุมวิท 74-76 ซอยมิตรอุดม 2 หมู่ที่ 1 ตำบลสำโรงเหนือ อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการประกอบกิจการต้มปลาหู ณ บ้านเลขที่ 313 และ 314 หมู่ที่ 1 ตำบลสำโรงเหนือ อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัด สมุทรปราการ ซึ่งมีการผลิตในช่วงเวลา 20:00 น..จนถึง 08:00 น.. ได้ก่อให้เกิดมลภาวะทางเสียง จากอุปกรณ์การผลิต และหรือเครื่องต้มที่มีขนาดใหญ่ เสียงจากคนงานในช่วงทำการผลิต เสียง จากรถยนต์เข้าออก และเสียงจากเครื่องเสียงติดรถยนต์ที่ใช้ในการขนส่งปลาหู แล้วมลภาวะ ทางด้านกลิ่นเหม็นเน่าคละคลุ้งกลิ่นคาวปลาอยู่ตลอดเวลา นอกจากนี้ยังส่งผลให้น้ำเน่าเสียและ เป็นแหล่งอาหารนำโรค ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของผู้ฟ้องคดีทั้งหก ประกอบกิจการต้ม ปลาหูเป็นอุตสาหกรรมในครัวเรือนขนาดใหญ่ จึงไม่ควรดำเนินการในบ้านพักอาศัยของตน ซึ่งอยู่ ในชุมชนและใกล้เคียงบ้านพักอาศัย ของผู้ฟ้องคดีทั้งหก และชาวบ้านอันไม่ใช่เขตอุตสาหกรรม ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้ร้องเรียนกรณีที่มีเหตุเดือดร้อนรำคาญเรื่องกลิ่นและเสียงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2553 แล้วผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2553 ขอให้ตรวจสอบว่า การประกอบกิจการต้มปลาหูเป็นการประกอบกิจการที่ ได้รับอนุญาตหรือไม่ และเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2553 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดี ที่ 2 ซึ่งพักอาศัยอยู่บ้านหลังเดียวกันกับผู้ฟ้องคดีที่ 1 ว่า การประกอบกิจการต้มปลาหูใน

บ้านเลขที่ 314 เป็นการประกอบกิจการที่ไม่มีใบอนุญาตและในช่วงที่มีการประกอบกิจการยังมีเหตุเดือดร้อนรำคาญ ในเรื่องของกลิ่นรบกวนและเสียงดังจากเตาแก๊สหนึ่งปลาจจริง จึงให้หยุดประกอบกิจการจนกว่าจะได้ดำเนินการขอใบอนุญาต ผู้ฟ้องคดีทั้งหก เห็นว่าปัญหาตามข้อร้องเรียนดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไข เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2554 ผู้ฟ้องคดีบางรายและชาวบ้าน จึงมีหนังสือทวงถามการแก้ไขตามข้อร้องเรียน ไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือลงวันที่ 18 มกราคม 2554 แจ้งผู้ฟ้องคดีที่ 2 ว่าได้ขอให้ผู้ประกอบการปรับปรุงแก้ไขโดยให้ทำผนังกันและเพิ่มขนาดความสูงของปล่องระบายอากาศ พร้อมติดตั้งเครื่องดูดอากาศเพื่อป้องกันกลิ่นรบกวนโดยให้ดำเนินการให้เรียบร้อยภายใน 15 วัน แต่ยังไม่มีการปรับปรุงแก้ไขและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือลงวันที่ 22 ธันวาคม 2554 และลงวันที่ 31 มกราคม 2555 ให้ผู้ประกอบการปรับปรุงแก้ไขสถานประกอบกิจการ แต่ยังไม่มีการปรับปรุงแก้ไขแต่อย่างใด การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นการปฏิบัติ หรือ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยปล่อยให้บ้านเลขที่ 313 และ 314 ทำการตัดแปลงบ้านที่ใช้อาศัย เป็นโรงงานหนึ่งปลาทูเป็นกิจการอันตรายต่อสุขภาพ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่ 5/2538 เรื่องกิจการอันตรายต่อสุขภาพ ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2553 8 ข้อ 3 (5) และต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและมาตรการในการควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2545 อย่างเคร่งครัด จึงจะได้รับใบอนุญาต แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กลับปล่อยให้พลละเลยให้บ้านเลขที่ 314 ประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาตมาจนถึงปัจจุบัน

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณา ยกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีทั้งหก จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลชั้นต้น และพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง 3 ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ ที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้พิจารณา ออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ออกให้ ณ วันที่ 29 กันยายน 2549 ใช้ได้ถึงวันที่ 29 กันยายน 2550 และได้รับใบอนุญาตต่อมาอีกคราวละ 1 ปี โดยครั้งล่าสุดผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพให้ ณ วันที่ 15 ธันวาคม 2554 ใช้ได้จนถึงวันที่ 29 กันยายน 2555 ผู้ฟ้องคดีทั้งหก มีบ้านพักอาศัยในบริเวณใกล้เคียงกับบ้านเลขที่ 313 และ

บ้านเลขที่ 314 ซึ่งประกอบกิจการปลาหนึ่ง โดยผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้มีหนังสือลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2553 ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ว่า บ้านข้างเคียงส่งเสียงดังและมีกลิ่นเหม็นจากการทำปลาหนึ่ง ขอให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการโดยด่วนและผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2553 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ร้องเรียนว่าบ้านเลขที่ 314 มีการก่อเหตุรำคาญในเรื่องกลิ่นและเสียงโดยดำเนินการเป็นอุตสาหกรรมในครัวเรือน ประกอบกิจการปลาหนึ่ง จึงขอให้ตรวจสอบใบอนุญาต ประกอบกิจการเนื่องจากเป็นเขตชุมชน กิจการดังกล่าวสร้างเหตุรำคาญเรื่องกลิ่นเสียงและน้ำเสียมาเป็นเวลาไม่ต่ำกว่า 3 ปี ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการหลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือลงวันที่ 3 ธันวาคม 2553 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ติดตามความคืบหน้าเรื่องร้องเรียนรวมทั้งได้หนังสือลงวันที่ 15 ธันวาคม 2553 ถึงนายกเทศมนตรีตำบลสำโรงเหนือ ขอให้ช่วยติดตามความคืบหน้าเรื่องร้องเรียนเนื่องจากผู้ประกอบการยังดำเนินกิจการและก่อให้เกิดเหตุรำคาญเช่นเดิม

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แจ้งผลการตรวจสอบพบว่าการประกอบกิจการปลาหนึ่งก่อให้เกิดเหตุรำคาญมีเสียงรบกวนและเสียงดังจากเตาแก๊สหนึ่งปลาจริง อีกทั้งยังประกอบกิจการโดยไม่มีใบอนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงให้หยุดประกอบกิจการจนกว่าจะได้ดำเนินการขออนุญาตและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือที่ สป 52303/33 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2553 ถึงผู้ประกอบการแจ้งผลการตรวจสอบพบว่าการประกอบกิจการปลาหนึ่งที่บ้านเลขที่ 313 ก่อให้เกิดปัญหาเหตุรำคาญโดยมีกลิ่นและเสียงดังรบกวนจากเตาแก๊สหนึ่งปลาจริง จึงขอให้ปรับปรุงแก้ไข ให้เรียบร้อยภายใน 15 วัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ตรวจติดตามผล พบว่าขณะตรวจสอบบ้านเลขที่ 313 ผู้ประกอบการได้ทำผ้าใบกันเสียงและทำน้ำหมักชีวภาพราดบริเวณพื้นที่ประกอบกิจการบ่อบำบัดน้ำเสียเพื่อแก้ไขปัญหากลิ่นเหม็นและน้ำเสีย ส่วนบ้านเลขที่ 314 ผู้ประกอบการได้หยุดประกอบกิจการแล้ว ต่อมาเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2554 ได้แจ้งผู้ประกอบการเพิ่มเติมโดยให้จำกัดเวลาการทำงานและห้ามประกอบกิจการเกินเวลา 24:00 น.

อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีทั้งหก ได้มีหนังสือลงวันที่ 5 มกราคม 2554 ถึงนายกเทศมนตรีตำบลสำโรงเหนือขอให้ดำเนินการและตรวจสอบความคืบหน้าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวหลังจากนั้นในวันที่ 7 มกราคม 2554 และวันที่ 11 มกราคม 2554 เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้เข้าตรวจสอบ ข้อเท็จจริงจากบ้านข้างเคียงและได้ออกตรวจสอบว่าเลขที่ 313

เวลา 21.30 น. และ 23:00 น. บริเวณถนนหน้าบ้านท่าปลาหูด้วยกลิ่นจากการนั่งปลาหู ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงได้มีหนังสือที่ สป 52303/2 ลงวันที่ 18 มกราคม 2554 ถึงผู้ประกอบการแจ้งให้ปรับปรุงแก้ไขโดยทำผนังกันและเพิ่มความสูง ของปล่องระบายอากาศพร้อมติดตั้งคู่อากาศเพื่อป้องกันกลิ่นเหม็นรบกวนชาวบ้านข้างเคียงให้เรียบร้อยภายใน 15 วัน หลังจากได้รับแจ้งและได้มีหนังสือลงวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2554 แจ้งผลติดตามตรวจสอบเหตุร้องเรียนดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ทราบ แต่ในวันที่ 21 มกราคม 2554 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับแจ้งจากผู้ฟ้องคดีที่ 2 ว่ายังคงได้รับเหตุรบกวน จึงได้ออกตรวจสอบ ณ บ้านผู้ร้อง ในเวลา 23:00 น. ถึง 01:37 น. รายงานด้วยวาจาว่าไม่พบว่ามีกลิ่นและเสียง ต่อมาผู้ประกอบการได้มีหนังสือลงวันที่ 31 มกราคม 2545 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แจ้งว่ากำลังติดตั้งถังบำบัดดักไขมันขนาดความจุ 1 ลิตร ภายใน 45 วัน และได้ติดต่อช่างรับเหมาทำปล่องควันและวัดความสูงเพื่อระบายกลิ่นให้พ้นจากบ้านข้างเคียง ซึ่งคาดว่าจะแล้วเสร็จภายใน 45 วัน และได้กั้นฉากปิดกั้นห้องต้มปลาความยาวเท่ากับเตาต้มโดยใช้อิฐกั้นไฟเพื่อป้องกันเสียงดังจากเตาต้ม ภายใน 45 วัน

ต่อมาวันที่ 2 มีนาคม 2554 ผู้ประกอบการ ได้แจ้งไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ว่าได้ดำเนินการแก้ไขเรื่องกลิ่นเหม็นและเสียงดังแล้วเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ไปตรวจสอบบ้านเลขที่ 313 เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2554 พบว่ายังมีกลิ่นรบกวนจะได้แก้ไขตามที่แจ้งและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือที่ สป 52303/7 ลงวันที่ 7 มีนาคม 2554 แจ้งผลการดำเนินการกรณีเหตุรำคาญเรื่องกลิ่นเสียงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทราบต่อมาเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2554 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือไปยังทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสมุทรปราการ อธิบดีกรมควบคุมมลพิษสาธารณสุขจังหวัดสมุทรปราการผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรสำโรงเหนือ อุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรปราการเพื่อขอความร่วมมือให้ร่วมตรวจสอบเหตุรำคาญเรื่องกลิ่นเสียงจากกิจการปลาหูหนึ่งและสถานประกอบกิจการบ้านเลขที่ 313 โดยหน่วยงานดังกล่าวได้ร่วมตรวจสอบในวันที่ 8 เมษายน 2554 เวลา 10.00 น. โดยมีผู้ฟ้องคดีที่ 1 และผู้ฟ้องคดีที่ 2 พร้อมด้วยประชาชนในบริเวณข้างเคียง ผู้ได้รับผลกระทบ และผู้สื่อข่าวร่วมตรวจสอบด้วย ซึ่งขณะตรวจสอบพบว่าผู้ประกอบการไม่ได้ประกอบกิจการในเวลาดังกล่าว คณะผู้ตรวจสอบจึงให้เปิดระบบการทำงานเหมือนในวันดำเนินการตามปกติพบว่ามีเสียงดังตามปกติของเครื่อง

ต่อมา กลุ่มประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเหตุรำคาญได้มีหนังสือลงวันที่ 22 สิงหาคม 2554 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แจ้งเหตุรำคาญเรื่องกลิ่น ที่เกิดจากวัตถุขี้คือน้ำเสีย ขยะ เสียงที่เกิดจากอุปกรณ์การทำงาน กระบวนการทำงานนี้ยังไม่มีมาตรการแก้ไขใดๆและยังมีการ ดำเนินการต่อเนื่องก่อให้เกิดเหตุรำคาญมากยิ่งขึ้น กว่าเดิม โดยมีการทำงานตลอดเวลาทั้ง กลางวันกลางคืนและมีการเพิ่มการทำงานจำนวนคนและวัตถุขี้คือน้ำเสียทำให้ชาวบ้านได้รับความ เดือดร้อน ต่อมาวันที่ 6 กันยายน 2554 เวลา 9:30 น.ที่ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ไป ตรวจสอบการทำปลาทุยของผู้ประกอบการบ้านเลขที่ 313 พบว่าผู้ประกอบการทำงานใน ช่วงเวลา 16:00 น.ถึง 23:00 น. และ 6:00 น.ถึง 9:00 น. เจ้าหน้าที่จึงขอให้ควบคุมเวลาอย่าให้ เกิน 23:00 น.เพิ่มปริมาณการผลิตให้ส่งแผนผังการบำบัดน้ำเสียภายใน 7 วัน และให้เพิ่มการใช้ น้ำจุลินทรีย์ EM เลยได้ไปตรวจสอบอีกครั้งในวันที่ 16 กันยายน 2554 เวลา 13:00 น.หลังจาก นั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือที่ สป 52303/45 ลงวันที่ 26 กันยายน 2554 แจ้งให้ ผู้ประกอบการแก้ไขเหตุร้องเรียนโดยดำเนินการดังนี้ 1) หยุดใช้พื้นที่ในบริเวณบ้านเลขที่ 314 เนื่องจากไม่ได้เป็นพื้นที่ที่ได้ขออนุญาตประกอบกิจการ 2) ขอให้ควบคุมเวลาการทำงานให้อยู่ใน ช่วงเวลา 4:00 น.ถึง 21:00 น. 3) ห้ามเพิ่มปริมาณการผลิตโดยเด็ดขาด 4) ให้ใช้น้ำจุลินทรีย์ EM ล้างทำความสะอาดพื้นที่บริเวณสถานประกอบการตลอดจนทางระบายน้ำเพื่อป้องกันกลิ่น รบกวนชาวบ้านข้างเคียงโดยดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือนี้ ต่อมาคณะกรรมการตรวจสอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งแต่งตั้งโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ ร่วมกันตรวจสอบกรณีที่ผู้ประกอบการขอต่อใบอนุญาตประกอบกิจการวันที่ 29 กันยายน 2554 เวลา 9:00 น.พบว่ายังคงมีกลิ่นเหม็นจากการระบายน้ำทิ้ง คณะกรรมการจึงให้เวลาแก้ไขให้แล้ว เสร็จภายใน 15 วันหลังจากได้รับแจ้ง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ออกคำสั่งตามหนังสือที่ สป 52306/46 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2554 ให้ผู้ประกอบการระงับเหตุรำคาญและแจ้งว่ากรณีที่ยื่นขอ ต่ออายุใบอนุญาตให้ดำเนินการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพนั้น เนื่องจากมีประชาชนร้องเรียน ว่ามีกลิ่นเหม็นและเสียงดังรบกวนประชาชนผู้อยู่อาศัย ประกอบกับการตรวจสอบของ คณะกรรมการตรวจสอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ อาศัยอำนาจตามมาตรา 28 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จึงออกคำสั่งให้ ผู้ประกอบการขอต่อใบอนุญาต ได้แก้ไขเหตุรำคาญก่อน ต่อมาผู้ประกอบการได้มีหนังสือลงวันที่ 20 ตุลาคม 2554 แจ้งผู้ถูกฟ้อง คดีที่ 1 ว่าได้ปรับปรุงแก้ไขเหตุรำคาญแล้ว แล้วเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2554 เวลา 13:00 น.

คณะกรรมการตรวจสอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพได้ไปตรวจสอบอีกครั้ง ซึ่งพบว่าผู้ประกอบการได้ทำการแก้ไขปรับปรุงตามคำแนะนำของคณะกรรมการพร้อมเสนอความเห็นที่ควรพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยมีเงื่อนไขตามรายละเอียดแนบท้ายหนังสือผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพให้แก่ผู้ประกอบการเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2554 โดยให้ใช้ได้จนถึงวันที่ 29 กันยายน 2555 และได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดเงื่อนไข ที่ผู้ประกอบการที่ต้องปฏิบัติพิเศษดังนี้ 1) ต้องใช้ระบบการบำบัดน้ำเสีย โดยฝังถังบำบัดน้ำเสียในบริเวณพื้นที่ประกอบกิจการและทำการล้างวัตถุขี้ในภาชนะที่มีความสูงจากพื้นอย่างน้อย 60 เซนติเมตร 2) ต้องดูแลควบคุมการประกอบกิจการในช่วงเวลาตั้งแต่ 05:00 น. ถึง 21:00 น. เท่านั้น 3) ต้องควบคุมดูแลการประกอบกิจการไม่ให้ก่อเหตุรำคาญ แก่ผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง 4) ในขณะทำงานต้องปิดผ้าใบพลาสติกกันโดยรอบเพื่อป้องกันเสียงและกลิ่นรบกวนชาวบ้านข้างเคียง 5) ใบอนุญาตประกอบกิจการนี้อาจถูกเพิกถอนได้หากผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้รับการร้องขอหรือคำสั่งจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากการใช้ประโยชน์ที่ดินของกิจการขัดต่อข้อกำหนดผังเมืองที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยผังเมือง

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง 3 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหรือไม่

การวินิจฉัย

ผู้ฟ้องคดีทั้งหกอุทธรณ์ต่อศาลสูงสุดว่า การประกอบกิจการนี้งปลาหูในบ้านเลขที่ 313 และ 314 นี้ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญในเรื่องกลิ่นและเสียงแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหก อย่างต่อเนื่อง แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะเคยออกคำสั่งห้ามไม่ให้ใช้สถานที่ดังกล่าวประกอบกิจการนี้งปลาหูหลายครั้งก็ตาม แต่ไม่เป็นผลให้ผู้ประกอบการหยุดการดำเนินงานและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ดำเนินการทางอาญาตามมาตรา 74 และ 80 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 อันเป็นบทกำหนดโทษต่อผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และฝ่าฝืนประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่ 5/2538 เรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ขอให้จริงปรากฏว่าภายหลังที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับเรื่องร้องเรียนจากผู้ฟ้องคดีที่ 2 ผู้ฟ้องคดีที่ 1 และผู้ฟ้องคดีที่ 6 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ให้เจ้าหน้าที่ของ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เข้าไปตรวจสอบสถานประกอบกิจการและสอบถามข้อเท็จจริงตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งการตรวจสอบพบว่าบ้านเลขที่ 313 มีใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขเหตุร้องเรียนภายใน 15 วัน นับแต่วันที่มีการแจ้งคำสั่ง ส่วนบ้านเลขที่ 314 ประกอบกิจการโดยไม่มีใบอนุญาต จึงสั่งให้หยุดประกอบกิจการจนกว่าจะได้ดำเนินการและขอใบอนุญาตให้เรียบร้อย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังได้แจ้งผลตรวจสอบเหตุร้องเรียนให้ผู้ฟ้องคดีทราบด้วย อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังคงตรวจสอบและติดตามผลเรื่องร้องเรียนเรื่อยมา ซึ่งหากพบว่ายังมีกลิ่นและเสียงจากการประกอบกิจการปลาหนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ประกอบการดำเนินการแก้ไขและป้องกันกลิ่นและเสียงที่รบกวนพร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาการดำเนินการแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ยังได้ดำเนินการขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดสมุทรปราการ อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ สาธารณสุขจังหวัดสมุทรปราการ ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรสำโรงเหนือ และอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรปราการ ได้ร่วมตรวจสอบเหตุรำคาญเรื่องเสียงกลิ่น จากการประกอบกิจการปลาหนึ่งและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ด้วยรายงานผลการตรวจสอบพร้อมเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทราบ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะได้ดำเนินการกำหนดแนวทางและวิธีการ ให้ผู้ประกอบการใช้ในการแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญอีก อันถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขกำหนดให้ต้องปฏิบัติและเป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญแล้ว อีกทั้งในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด ศาลได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2557 ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหก แจ้งว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งหก ยังคงได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการประกอบกิจการปลาหนึ่งของผู้ประกอบการหรือไม่ ผู้ฟ้องคดีทั้งหก ไม่ได้ยื่นคำชี้แจงต่อศาล และข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่าผู้ประกอบการหนึ่งปลาหนึ่งได้แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ว่าได้ย้ายสถานประกอบกิจการไปยังบ้านเลขที่ 2076 หมู่ 9 ตำบลเทพารักษ์ อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการแล้ว อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังไม่ได้พิจารณาออกหนังสือรับรองการแจ้งเพื่อจัดสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสะสมอาหารตามที่ผู้ประกอบการยื่นแบบขอแจ้งจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสะสมอาหารตามหนังสือที่ 52303/2075 ลงวันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2558 กรณีจึงถือได้ว่าไม่ปรากฏเหตุ

เดือตร้อนราคาอันจะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังคงมีหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องดำเนินการแก้ไขเหตุเดือตร้อนราคาอีกต่อไป

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหก อุทธรณ์ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่ถูกตั้งตามที่ยัญญัติไว้ในมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 นั้น เมื่อพิจารณาตามมาตรา 71 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจควบคุมดูแลในเทศบาลในจังหวัดนั้น ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ชี้แจง แนะนำ เตือนเทศบาลและตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใดๆ จากเทศบาลมาตรวจสอบ ตลอดจนเลือกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้ เห็นว่าภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ยื่นหนังสือลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2554 ร้องเรียนต่อศูนย์ดำรงธรรม จังหวัดสมุทรปราการ กรณีมีเหตุราคาอันเรื่องกลิ่นและเสียงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงได้มีหนังสือที่ 0016.3/2258 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2554 ไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่และให้รายงานผลการตรวจสอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทราบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและแก้ไขปัญหาเบื้องต้นแล้ว จึงมีหนังสือที่ สป 0016.3/3412 ลงวันที่ 17 มีนาคม 2554 แจ้งผลการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทราบกรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดในการควบคุมดูแลผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายแล้วผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรแต่อย่างใด

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหก อุทธรณ์ว่าการประกอบกิจการนี้่งปลาทุในคดีนี้เข้าเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 การที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้เข้ามาตรวจสอบกิจการต้มปลาทุของบ้านเลขที่ 313 และ 314 แต่ก็ได้ดำเนินการใดๆ ทั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งรับผิดชอบในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการต้องเข้าตรวจสอบกิจการต้มปลาทุที่อาจเข้าข่ายกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 ที่จะต้องแจ้งให้ทางราชการทราบก่อนดำเนินการเนื่องจากเป็นกิจการที่อาจก่อให้เกิดปัญหา

มลพิษและเหตุเดือดร้อนรำคาญ แล้วยังใช้หม้อต้มน้ำ ที่ใช้ของเหลวเป็นสื่อนำความร้อน จึงเข้าข่ายกิจการตามกระทรวงกำหนดมาตรการความปลอดภัยเกี่ยวกับหม้อน้ำ หม้อต้มที่ใช้ของเหลวเป็นสื่อนำความร้อนและภาชนะรับแรงดันในโรงงาน พ.ศ. 2549 อีกทั้งกิจการดังกล่าวยังใช้เครื่องจักรที่ก่อให้เกิดพลังงานด้วยกำลังน้ำไอน้ำและแก๊ส แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยไม่สั่งการให้ผู้ประกอบการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีหนังสือที่ สป 52303/ว 36 ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2556 ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ร่วมตรวจสอบติดตามแก้ไขเหตุร้องเรียนสถานประกอบกิจการปลาตูหนึ่งกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงอุตสาหกรรม มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับควบคุมดูแลและดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยแร่ กฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราค่าภาคหลวงแร่ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมแร่ดีบุก กฎหมายว่าด้วยมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนเครื่องจักร และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในส่วนภูมิภาค และปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมายตามข้อ 3 ข. ประกอบข้อ 11 (1) และ (3) ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักปลัดกระทรวง กระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ. 2551 ได้มีหนังสือที่ สป 0033(3)/3771 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2556 แจ้งผลการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนกรณีเหตุเดือดร้อนรำคาญให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทราบแล้วโรงงานปลาตูหนึ่งและตั้งอยู่ ณ เลขที่ 313 เป็นสถานประกอบกิจการที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวม 18.20 แรงม้า ใช้คนงานจำนวน 4 คน จัดเป็นโรงงานลำดับ 4 (6), 92 จำพวกที่ 2 ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นการประกอบกิจการมีกลิ่นเหม็นจากน้ำทิ้งในการต้มปลาตูและแจ้งว่ากระทรวงอุตสาหกรรมได้ถ่ายโอนภารกิจการดำเนินการตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 สำหรับโรงงานจำพวก 2 ให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไปแล้ว ดังนั้นการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายในกรณีที่มีการขอความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว อีกทั้งเมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใดในคดีว่าผู้ฟ้องคดี ทั้งหก ได้มีหนังสือร้องเรียนเกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญเรื่องกลิ่นและเสียงไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 โดยตรง เพื่อให้ตรวจสอบการประกอบกิจการปลาตูหนึ่งอันเป็นเหตุรำคาญในคดีนี้แต่อย่างใด กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดี

วารสารกฎหมายและนโยบายสาธารณสุข ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2563

ที่ 3 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

สรุปคำวินิจฉัย

ศาลปกครองสูงสุดได้ยกฟ้อง โดยพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้น วินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ไม่ถือได้ว่าละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

เอกสารอ้างอิง

คำพิพากษาอุทธรณ์ศาลปกครองสูงสุด หมายเลขแดงที่ อส 12/2560