

มลพิษจากโรงสีข้าวขนาดเล็ก ... กระทบความเป็นอยู่ระยะยาว สั่งห้ามสีข้าวได้หรือไม่ ?

โดย นายปกครอง

ปัญหาโรงสีข้าวเสียงดัง และมีฝุ่นละอองปลิวฟุ้งกระจายไปตกลงบนบ้านเรือนชาวบ้าน

แม้ไม่ถึงอันตรายต่อสุขภาพหรือกระทบความเป็นอยู่ในทันที แต่การได้รับมลพิษดังกล่าวเป็นเวลาที่ต่อเนื่องยาวนานย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตประจำวันในระยะยาวได้ เช่นคนที่นำมาฝากวันนี้

มูลเหตุของคดีนี้เกิดจาก ... ผู้ฟ้องคดีกับชาวบ้านที่อยู่ใกล้เคียงได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากเสียงดังและฝุ่นละอองข้าวจากโรงสีข้าวแห่งหนึ่ง จึงได้ร้องเรียนต่อนายกองคํการบริหารส่วนตำบล (นายก อบต.) ซึ่งต่อมาได้จัดให้มีการไกล่เกลี่ยคู่กรณี โดยเจ้าของโรงสีข้าวได้ตกลงยินยอมแก้ไขปัญหามลภาวะจากปริมาณฝุ่นละอองและเสียง แต่ทว่าก็ไม่ได้แก้ไขปัญหาดังกล่าว นาย อบต. จึงมีคำสั่งให้หยุดดำเนินการสีข้าวชั่วคราวและให้ปรับปรุงโรงสีข้าวเพื่อมิให้เกิดเหตุรำคาญแก่บ้านเรือนข้างเคียง แต่เจ้าของโรงสียังคงไม่ได้ปฏิบัติตาม โดยเห็นว่าโรงสีของตนเป็นโรงสีขนาดเล็กไม่ถือว่าเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ สุดท้ายนายก อบต. จึงมีคำสั่งห้ามมิให้เจ้าของโรงสีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้โรงสีข้าวจนกว่าจะระงับเหตุรำคาญให้หมดไป เจ้าของโรงสีจึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ต่อมา คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้การประกอบกิจการโรงสีข้าวพิพาทจะก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญทางเสียงจริง แต่ไม่อันตรายถึงขนาดกระทบต่อระบบประสาทหูและโรงสีข้าวมีขนาดเล็ก (กำลังการผลิตวันละประมาณ 1 ตัน) ไม่ถือว่าเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่ต้องถูกควบคุมค่าความเข้มข้นของฝุ่นละออง จึงให้เพิกถอนคำสั่งของ นายก อบต.

ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงยื่นฟ้องคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ และนายก อบต. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 - ที่ 2 ตามลำดับ) ต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวและให้สั่งปิดโรงสีข้าวของผู้ร้องสอดในคดี

คดีมีประเด็นปัญหาว่า คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ที่ให้เพิกถอนคำสั่งของ นายก อบต. ที่สั่งห้ามมิให้ผู้ร้องสอดใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้โรงสีข้าวของผู้ร้องสอดจนกว่าจะได้ดำเนินการระงับเหตุรำคาญให้หมดสิ้นไปชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา 28 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในกรณีมีเหตุรำคาญที่อาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน ออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วก็ได้

เมื่อการสีข้าวของผู้ร้องสอดได้ก่อให้เกิดเสียงดังที่มีค่าระดับการรบกวนมากกว่า 10 เดซิเบลเอ ซึ่งถือเป็นเสียงรบกวนตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 29 (พ.ศ. 2550) เรื่อง ค่าระดับเสียงรบกวน อีกทั้งฝุ่นละอองจากการสีข้าวมีลักษณะที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ฟ้องคดีและบุคคลที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพได้ กรณีจึงเป็นเหตุรำคาญตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ

เมื่อเหตุรำคาญที่เกิดขึ้น ได้รับการร้องเรียนมาตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2558 จนถึงปี พ.ศ. 2561 จึงเป็นเหตุรำคาญที่มีอยู่อย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลานาน ย่อมมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน ประกอบกับในระหว่างที่มีเหตุพิพาทกันนั้น นายก อบต. ก็ได้จัดให้มีการไกล่เกลี่ย แต่เหตุรำคาญดังกล่าวยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง อีกทั้ง นายก อบต. ก็ได้ใช้อำนาจในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ออกคำสั่งให้ผู้ร้องสอดดำเนินการปรับปรุงเรื่องเสียงและฝุ่นละออง และหยุดสีข้าวชั่วคราวแล้วแต่ก็ยังไม่อาจระงับเหตุดังกล่าวได้

ทั้งนี้ การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกคำสั่งห้ามใช้สถานที่ ตามมาตรา 28 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข มีองค์ประกอบของกฎหมายในกรณีหนึ่ง คือ การมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน ซึ่งแม้ว่าในขณะที่มีการออกคำสั่งพิพาท จะยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ก็ตาม แต่ผู้มีอำนาจสามารถพิจารณาว่ากรณีใดจะถือว่าผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนได้ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏโดยอาจพิจารณาประกอบกับความหนักเบาของพฤติการณ์ สภาพแวดล้อม และระยะเวลาที่ประชาชนได้รับผลกระทบนั้น โดยสำหรับกรณีพิพาทนี้ แม้ว่าจะเป็นเหตุรำคาญจากเสียงรบกวนและฝุ่นละออง ซึ่งยังไม่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของผู้พักอาศัยในทันทีทันใด แต่การที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2558 จนถึงปี พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ต่อเนื่องยาวนาน ย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตประจำวันและต่อระบบทางเดินหายใจในระยะยาว จึงถือได้ว่าเหตุรำคาญดังกล่าวมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน

ดังนั้น การที่ นายก อบต. มีคำสั่งห้ามมิให้ใช้โรงสีข้าวจนกว่าจะระงับเหตุรำคาญให้หมดไป ตามมาตรา 28 วรรคสาม ดังกล่าว จึงเป็นการใช้อำนาจออกคำสั่งโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติว่า เหตุรำคาญนั้นมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน อีกทั้ง ยังเป็นการใช้อำนาจตามความจำเป็นแก่กรณีเพื่อให้การระงับเหตุรำคาญนั้นสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข กรณีจึงเป็นการออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย การที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ วินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งของ นายก อบต. จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่พิพาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. 85/2567)

คดีนี้ ... นับว่าเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการระงับเหตุรำคาญจากเสียงรบกวนและฝุ่นละอองจากโรงสีข้าวขนาดเล็ก ซึ่งแม้จะยังไม่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงในทันทีทันใด แต่หากเหตุรำคาญนั้นเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องยาวนาน ย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตประจำวันและกระทบต่อระบบทางเดินหายใจในระยะยาวได้ อันถือได้ว่าเหตุรำคาญดังกล่าวมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจใช้มาตรการจากเบาไปหาหนักตามที่กฎหมายกำหนด ดังเช่นคดีนี้ ที่สุดท้ายมีการออกคำสั่งห้ามเข้าใช้โรงสีพิพาท ...

(ปรึกษาการฟ้องคดีปกครองได้ที่ “สายด่วนศาลปกครอง 1355”)