



คำวินิจฉัยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์
ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

อุทธรณ์ที่ ๑๗/๒๕๖๔

วันที่ ๙ เดือนกุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ธนากรกรุงไทย จำกัด (มหาชน) โดยนายพัฒน์พงศ์ สุขณณิ ผู้รับมอบอำนาจ ผู้อุทธรณ์
นายกเทศมนตรีตำบลท่าข้าม เจ้าพนักงานท้องถิ่น

เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรณีให้แก้ไขและระงับเหตุรำคาญ ตามพระราชบัญญัติ
การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

อุทธรณ์นี้ ผู้อุทธรณ์เป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชนจำกัด ประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ เป็นเจ้าของที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างในโฉนดที่ดินรวม ๕ แปลง ในพื้นที่ตำบลท่าข้าม อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ได้รับคำสั่งนายกเทศมนตรีตำบลท่าข้าม เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือที่ ฉช ๕๒๙๐๗/๑๘๑๙ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๓ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม สั่งให้แก้ไขและระงับเหตุรำคาญ โดย ๑) กำจัด/บำบัดสารเคมีที่รั่วไหลออกจากถังเก็บสารเคมี ให้หมดไปด้วยวิธีที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ ๒) ดำเนินการแก้ไขและป้องกันปัญหาดังเก็บสารเคมีชำรุด เสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุไม่ให้เกิดอันตรายและส่งผลกระทบต่อประชาชนและระบบนิเวศน์ ภายในกำหนด ๗ วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง ซึ่งผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยและอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ขอให้เพิกถอนคำสั่ง

ผู้อุทธรณ์รับทราบคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๓ ปรากฏหลักฐานตามทะเบียนรับของผู้อุทธรณ์ เลขที่ ๒๙๑๒๕ ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เป็นหนังสือที่ ปพข. ๔๗๘๐/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ โดยกรมอนามัยลงรับเมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ ดังนั้น ผู้อุทธรณ์ ได้ยื่นใช้สิทธิอุทธรณ์ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันทราบคำสั่ง จึงมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ต่อมาคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้มีหนังสือถึงคู่กรณี และหน่วยงานตรวจสอบข้อเท็จจริงสังกัดกรมอนามัย ครบกำหนดส่งข้อมูลวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๓ มีผลการดำเนินการดังนี้ ๑) มีหนังสือที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๘๐๖๖ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ ถึงผู้อุทธรณ์ แจ้งรับพิจารณาและให้เพิ่มเติมข้อมูลหรือพยานหลักฐานอื่น ซึ่งผู้อุทธรณ์มีหนังสือที่ ปพข. ๕๕๘๐/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๓ ส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม และหนังสือที่ ปพข. ๕๙๓๔/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๖๓ ขอตูเลาการบังคับตามคำสั่ง ๒) มีหนังสือที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๘๐๖๗ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ ถึงเจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งให้จัดทำคำชี้แจงแก่ผู้ทธรณ์ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือที่ ฉช ๕๒๙๐๗/๑๒๕๘ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๖๓ ส่งคำชี้แจงแก่ผู้ทธรณ์พร้อมเอกสารหลักฐาน ๓) มีหนังสือที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๘๐๖๘ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ แจ้งให้ศูนย์อนามัยที่ ๖ ชลบุรี กรมอนามัย ตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งศูนย์อนามัยฯ

มอบหมายให้...

มอบหมายให้นายชยพล วิริยะประเสริฐ ตำแหน่งนิติกร เข้าชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ครั้งที่ ๓๕-๑/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๖๔

ผู้อุทธรณ์ได้ถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง ตั้งอยู่เลขที่ ๓๙ หมู่ที่ ๕ ตำบลท่าข้าม อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยรับโอนจากบริษัท ไทฟอร์ชเคมี จำกัด และให้บริษัท ไมต้า วัน จำกัด เช่าที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างดำเนินกิจการโรงงานอุตสาหกรรมประเภทรับกำจัดหรือทำลายสารเคมีตามเงื่อนไขที่ตกลงไว้ในสัญญาปรับปรุงโครงสร้างหนี้ เมื่อครบกำหนดระยะเวลาเช่า ผู้อุทธรณ์ไม่ประสงค์ให้เช่าต่อจึงบอกเลิกสัญญาและบังคับให้ส่งมอบพื้นที่คืน และในวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๒ ผู้อุทธรณ์ตกลงขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างให้แก่ นายชิษณุพงศ์ คงยุทธมงคล โดยส่งมอบพื้นที่ให้ผู้ซื้อ เข้ายึดถือครอบครองทรัพย์สินเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ต่อมาเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับแจ้งว่าผู้อุทธรณ์ได้ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อยู่อาศัยข้างเคียง และจากการตรวจสอบเมื่อวันที่ ๘ และ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๓ พบว่า ๑) ถึงกักเก็บสารเคมีมีลักษณะโครงสร้างสแตนเลสรูปทรงกระบอกขนาดใหญ่ ไม่ทราบปริมาตรความจุที่แน่ชัด เกิดเหตุชำรุดบริเวณรอบต่อของวาล์วภายในถังกักเก็บสารเคมี ทำให้สารเคมีรั่วไหลออกจากถังเก็บสู่พื้นของโรงงานและไหลลงท่อระบายน้ำในโรงงาน ซึ่งสารเคมีดังกล่าวมีลักษณะเป็นของเหลวสีดำ มีคราบน้ำมันลอยอยู่บนผิวน้ำ กลิ่นเหม็นรุนแรงฟุ้งกระจายในวงกว้าง ผู้ที่เข้าไปในบริเวณดังกล่าวมีอาการแสบตา แสบจมูก แสบคอ วิงเวียนศีรษะ ประกอบกับในห้วงเวลาดังกล่าวเกิดฝนตกหนักทำให้น้ำฝนได้ชะล้างสารเคมีที่รั่วไหลออกมาแพร่กระจายตามพื้นโรงงาน ๒) ถังกักเก็บสารเคมีมีลักษณะเอียง พื้นผิวมีรอยแตกกร้าง เนื่องจากการทรุดตัวของโครงสร้างที่มีอายุการใช้งานมานาน ขาดการบำรุงรักษา เสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุและอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตและสิ่งแวดล้อม ในบริเวณดังกล่าวและพื้นที่ใกล้เคียงโดยรอบ เห็นว่าเป็นเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงใช้อำนาจตามมาตรา ๒๘ สั่งให้ผู้อุทธรณ์ปรับปรุงแก้ไขและระงับเหตุรำคาญ โดย ๑) กำจัด/บำบัดสารเคมีที่รั่วไหลออกจากถังกักเก็บสารเคมีในพื้นที่ให้หมดไปด้วยวิธีการที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ ๒) ดำเนินการแก้ไขและป้องกันปัญหาถังกักเก็บสารเคมีที่ชำรุดเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุไม่ให้เกิดอันตรายและส่งผลกระทบต่อประชาชนและระบบนิเวศน์ ภายในกำหนด ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง

ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำสั่ง ยื่นอุทธรณ์ขอให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เพิกถอนคำสั่งและทุเลาการบังคับ โดยโต้แย้งว่า ๑) ผู้อุทธรณ์จดทะเบียนมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายประเภทบริษัทมหาชนจำกัด ประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ๒) เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งผู้อุทธรณ์ว่า ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตั้งอยู่เลขที่ ๓๙ หมู่ที่ ๕ ตำบลท่าข้าม อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อาศัยบริเวณข้างเคียง เนื่องจากถังเก็บสารเคมีชำรุดและมีลักษณะตั้งเอียง เจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่าเหตุดังกล่าวเป็นเหตุอันก่อให้เกิดความรำคาญ จึงออกคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์ดำเนินการแก้ไขและป้องกันปัญหาถังเก็บสารเคมีภายในกำหนด ๗ วัน นับแต่วันที่รับหนังสือคำสั่ง ๓) ผู้อุทธรณ์ได้รับโอนทรัพย์สินจากบริษัท ไทฟอร์ชเคมี จำกัด ผู้เป็นเจ้าของเดิม เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยไม่ทราบว่ามีวัตถุดังกล่าวอยู่ในที่ดินอันเป็นทรัพย์สินที่รับโอนมา ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๒ ผู้อุทธรณ์ได้ตกลงขายให้แก่ นายชิษณุพงศ์ คงยุทธมงคล และผู้ซื้อได้เข้าดำเนินการยึดถือครอบครองทรัพย์สินตามที่ปรากฏในพื้นที่ของผู้อุทธรณ์ตลอดเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ตามบันทึกข้อตกลงการวางเงินประกันการซื้อทรัพย์สินฉบับลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๒ และหนังสืออนุญาตให้ผู้ซื้อจ้างพนักงานรักษาความปลอดภัยเพื่อเข้าดูแลทรัพย์สิน ผู้อุทธรณ์จึงไม่ใช่ผู้ที่ครอบครองและมีไว้ซึ่งวัตถุอันตรายใดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เจ้าพนักงานท้องถิ่น จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวสั่งการให้ผู้อุทธรณ์กระทำการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินดังกล่าวได้ตามกฎหมาย เพราะผู้อุทธรณ์ไม่อยู่ในสถานะผู้เป็นเจ้าของ

วัตถุอันตราย...

วัตถุอันตรายมาก่อนทั้งในอดีตและปัจจุบัน ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงการวางเงินประกัน การซื้อทรัพย์สินฉบับลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๒ แล้วผู้ซื้อได้เข้าครอบครองที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างและสิ่งอื่นใด รวมทั้งถึงเก็บสารเคมีพร้อมทั้งได้นำพนักงานของผู้ซื้อ อาทิ พนักงานรักษาความปลอดภัย ผู้ดูแลพื้นที่เพื่อดูแล ยึดถือครอบครองทรัพย์สินแล้ว ผู้อุทธรณ์จึงไม่ใช่ผู้ครอบครองวัตถุอันตรายมาตั้งแต่ต้นและในขณะที่เจ้าหน้าที่ ของเทศบาลตำบลท่าข้ามเข้าทำการตรวจสอบตามข้ออ้างในหนังสือคำสั่งแต่อย่างใด และผู้อุทธรณ์ได้แจ้งว่า ที่ผ่านมายังไม่ปรากฏหลักฐานว่าผู้อุทธรณ์เป็นต้นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนและทรัพย์สินแปลงดังกล่าวได้ตกลงขาย ให้กับผู้ซื้อแล้ว อยู่ระหว่างโอนกรรมสิทธิ์โดยมีเงื่อนไขว่าหากเกิดความเสียหายใด ๆ ขึ้นอันเนื่องมาจากมลพิษ ในน้ำเสียและหรือกากตะกอนอุตสาหกรรมที่มีอยู่ในที่ดินสิ่งปลูกสร้าง ผู้ซื้อในฐานะผู้ครอบครองทรัพย์สิน ตกกลางรับผิดต่อความเสียหายใด ๆ ที่เกิดขึ้น ที่ผ่านมาผู้ซื้อได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาเป็นลำดับแล้ว ทั้งนี้ ผู้ซื้อ ร่วมกับบริษัท สมาร์ทเทคโนโลยี จำกัด ซึ่งได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานประเภทหรือชนิดของโรงงาน ลำดับที่ ๑๐๕ และ ๑๐๖ ได้เสนอแผนการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการจังหวัดฉะเชิงเทราแล้ว เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๓ ต่อมาผู้อุทธรณ์ได้มีหนังสือที่ ปพข. ๕๙๓๔/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๖๓ ขอแจ้งเหตุอุทธรณ์คำสั่งตามหนังสือที่ ฉช ๕๒๙๐๓/๑๘๑๙ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๓ และขอให้ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีคำสั่งระหว่างอุทธรณ์ ซึ่งกรมอนามัยได้รับเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๖๓ แจ้งว่า ขณะที่คำสั่งอยู่ในการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีหนังสือที่ ฉช ๕๒๙๐๓/๒๑๒๒ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ไปพบเพื่อเปรียบเทียบปรับ จึงขอทุเลา การมีคำสั่งใด ๆ ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีมายังผู้อุทธรณ์หลังจากที่ผู้อุทธรณ์ได้ใช้สิทธิแล้ว และขอให้ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ มีคำสั่งระงับ ชะลอ หรือยกเลิกเพิกถอนคำสั่ง และให้หยุดการใช้อำนาจใด ๆ ในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ยังไม่เป็นที่ยุติด้วย

เจ้าพนักงานท้องถิ่นชี้แจงแก่ผู้อุทธรณ์ สรุปความได้ว่า ๑) ตามบันทึกเพิ่มเติมต่อท้ายสัญญา ปรับปรุงโครงสร้างหน้ครั้งที่ ๑ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๔ ระหว่างผู้อุทธรณ์กับบริษัท ไทฟอรัสมิ จำกัด ผู้อุทธรณ์ได้รับโอนหลักทรัพ์และเครื่องจักร โดยเมื่อรับโอนแล้วยังคงให้บริษัทฯ และ/หรือบุคคล และ/หรือ นิติบุคคลที่บริษัทฯ แจ้งให้ทราบทำสัญญาเช่าทรัพย์สินเป็นระยะเวลา ๒ ปี ตามข้อกำหนดในบันทึกดังกล่าว และมีการบันทึกเพิ่มเติมต่อท้ายสัญญาอีกหลายครั้ง ต่อมาได้ทำสัญญาเช่ากับบริษัท ไมต้า วัน จำกัด เพื่อประกอบกิจการลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๕ มีระยะเวลา ๒ ปี ตามข้อตกลงข้อ ๕.๕ กำหนดว่า “ผู้เช่าตกลง จะไม่กระทำหรือยินยอมให้มีการกระทำใด ๆ ในสถานที่เช่าอันเป็นการผิดกฎหมาย ขัดต่อศีลธรรม จารีตประเพณีอันงาม ผิดอนามัยเป็นที่น่ารังเกียจ ก่อความเสียหายหรืออาจเกิดอันตรายต่อสถานที่เช่า หรือบุคคลอื่น” โดยมีคำรับรองและคำยืนยันของผู้เช่าตามข้อ ๖.๑ ว่า “ผู้เช่าตกลงยินยอมให้ผู้ให้เช่าหรือตัวแทน ของผู้ให้เช่าเข้าตรวจสอบสถานที่เช่าได้ตลอดเวลา และผู้เช่าจะปฏิบัติตามคำแนะนำของผู้ให้เช่าหรือตัวแทน ของผู้ให้เช่าได้แจ้งให้ทราบ...” ดังนั้น ผู้อุทธรณ์ยอมทราบดีว่ามีการประกอบกิจการดังกล่าวตลอดเรื่อยมา แต่ผู้อุทธรณ์กลับมิได้ตรวจสอบหรือกำกับดูแล และปล่อยปละละเลยให้ผู้เช่าประกอบกิจการอันเป็นอันตราย โดยทิ้งกากสารเคมีไว้ในพื้นที่ของผู้อุทธรณ์เป็นจำนวนมาก ซึ่งในระหว่างสัญญาเช่าผู้อุทธรณ์ยอมมีสิทธิ เข้าตรวจสอบได้แต่ไม่ได้ดำเนินการแต่อย่างใด ๒) บันทึกข้อตกลงวางเงินประกันการซื้อทรัพย์สินระหว่างผู้อุทธรณ์ กับผู้ซื้อตกลงกันว่าผู้วางเงินประกันจะซื้อทรัพย์สินและกำหนดโอนกรรมสิทธิ์ภายในวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๓ เมื่อผู้วางเงินได้ชำระราคาทรัพย์สินให้แก่ผู้อุทธรณ์ครบถ้วนแล้ว ในปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่าผู้อุทธรณ์ ได้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้ซื้อแต่อย่างใด วันที่ ๘ - ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ เทศบาลตำบลท่าข้าม พร้อมด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ตรวจสอบพบว่า ที่ดินของผู้อุทธรณ์ยังมีน้ำเสียอยู่ในบ่อและถังกักเก็บ มีกลิ่นเหม็นของสารเคมี พบสารเคมีรั่วไหลออกจากถังกักเก็บ เป็นการไม่ดำเนินการตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้ระงับเหตุรำคาญ การที่ผู้อุทธรณ์ไม่ดำเนินการตามคำสั่งของเทศบาลตำบลท่าข้ามภายในกำหนดเป็นเหตุให้เกิด

ความเดือดร้อน...

ความเดือดร้อนแก่ประชาชนเป็นจำนวนมากทั้งในเขตเทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ตำบลบางนาง ตำบลคลองตำหรุ ตำบลบ้านเก่า อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ทั้งที่ผู้อุทธรณ์เป็นสถาบันการเงินขนาดใหญ่ย่อมมีความสามารถในการจ้างผู้เชี่ยวชาญเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ แต่กลับปล่อยปละละเลยให้เกิดปัญหาและส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นวงกว้าง

ศูนย์อนามัยที่ ๖ ชลบุรี กรมอนามัย ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๓ พบว่า มีร่องรอยการรั่วไหลของสารเคมีจุดแรกบริเวณถังกักเก็บสารเคมีถังใหญ่ พบคราบสีดำติดบนกำแพงข้างถัง และบริเวณพื้นมีการนำทรายมาเทกลบไว้ตามแนวกำแพง ได้รับกลิ่นเหม็นชัดเจน จุดที่สองบริเวณถังกักเก็บที่รั่วจำนวน ๒ ถัง พบร่องรอยคราบบนกำแพงและที่พื้นมีการนำทรายมาเทกลบไว้ ได้รับกลิ่นเหม็นเช่นเดียวกัน ปัจจุบันอยู่ระหว่างสร้างแนวกำแพงล้อมรอบพื้นที่ที่มีการรั่วไหล

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ตรวจพิจารณาเอกสารหลักฐาน รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว มีประเด็นอุทธรณ์ที่ต้องวินิจฉัยดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ขณะที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่ง การกระทำของผู้อุทธรณ์ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อาศัยบริเวณใกล้เคียงจนเป็นเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ อย่างไร

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้อุทธรณ์เป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชนจำกัด ประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง ตั้งอยู่เลขที่ ๓๙ หมู่ที่ ๕ ตำบลท่าข้าม อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา โดยรับโอนทรัพย์สินมาจากลูกหนี้ตามสัญญาปรับปรุงโครงสร้างหนี้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ จากบริษัท ไทฟอร์ชเคมี จำกัด และเคยให้บริษัท ไมต้า วัน จำกัด เช่าที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างดำเนินการกิจการโรงงานอุตสาหกรรมประเภทรับกำจัดหรือทำลายสารเคมีตามเงื่อนไขที่ตกลงไว้ในสัญญาปรับปรุงโครงสร้างหนี้ จนถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ ต่อมาเมื่อครบกำหนดระยะเวลาเช่าผู้อุทธรณ์ไม่ประสงค์ให้เช่าที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างต่อจึงยื่นฟ้องคดีขับไล่ให้ออกจากที่ดินดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๖๐ ผู้เช่าได้ส่งมอบที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างรวมทั้งทรัพย์สินในที่ดินคืนโดยผู้อุทธรณ์อ้างว่าไม่ทราบว่ามีวัตถุดังกล่าวอยู่ในทรัพย์สินที่รับโอนมา วันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๒ ผู้อุทธรณ์ตกลงจะขายที่ดินดังกล่าวและอนุญาตให้ผู้จะซื้อเข้าดำเนินการยึดถือครอบครองทรัพย์สินตลอดเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันตามบันทึกข้อตกลงการวางเงินประกันการซื้อทรัพย์สินระหว่างซื้อขายมีประชาชนที่อยู่อาศัยข้างเคียงร้องเรียนต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้รับความเดือดร้อนจากปัญหากลิ่นเหม็นในบริเวณพื้นที่ของผู้อุทธรณ์ เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้เข้าตรวจสอบและออกคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์ปรับปรุงแก้ไขหลายครั้ง ต่อมาเมื่อวันที่ ๘ - ๙ ตุลาคม ๒๕๖๓ เทศบาลตำบลท่าข้ามร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ตรวจสอบบริเวณพื้นที่ของผู้อุทธรณ์พบว่า ๑) ถังกักเก็บสารเคมีรูปทรงกระบอกขนาดใหญ่ ไม่ทราบปริมาตรความจุที่แน่ชัด เกิดเหตุชำรุดบริเวณรอยต่อของวาล์วภายในถัง ทำให้สารเคมีรั่วไหลลงสู่พื้นโรงงานและท่อน้ำภายในโรงงาน สารเคมีมีลักษณะเป็นของเหลวสีดำ มีคราบน้ำมันลอยอยู่บริเวณผิวน้ำ มีกลิ่นเหม็นเหม็นรุนแรงฟุ้งกระจายในวงกว้าง ผู้ที่เข้าไปในบริเวณนั้นมีอาการแสบตา แสบจมูก แสบคอ วิงเวียนศีรษะ ในห้วงเวลาดังกล่าวเกิดฝนตกหนัก น้ำฝนได้ชะล้างสารเคมีที่รั่วไหลออกมาแพร่กระจายไปตามพื้นผิวของโรงงาน ๒) ถังกักเก็บสารเคมีตั้งเอียง พื้นผิวมีรอยแตกร้าวเนื่องจากการทรุดตัวของโครงสร้างมีอายุการใช้งานมานานและขาดการบำรุงรักษา เสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุและอันตรายต่อชีวิตและสิ่งแวดล้อมในบริเวณดังกล่าว และพื้นที่ใกล้เคียงโดยรอบ เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาเห็นว่าเป็นเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงมีคำสั่งให้แก้ไขและระงับเหตุรำคาญ ทั้งนี้ ผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของศูนย์อนามัยที่ ๖ ชลบุรี กรมอนามัย ยืนยันว่า พบร่องรอยการรั่วไหลของสารเคมี มีคราบสีดำติดบนกำแพงข้างถัง และบริเวณพื้นมีการนำทรายมาเทกลบไว้ตามแนวกำแพง

ได้รับกลิ่น...

ได้รับกลิ่นเหม็นชัดเจน จุดที่สองบริเวณถังเก็บที่รั่วจำนวน ๒ ถัง พบร่องรอยคราบบนกำแพงและที่พื้น มีการนำทรายมากลบไว้ ได้รับกลิ่นเหม็นเช่นเดียวกัน

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๕ กำหนดว่า “ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง หรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือเป็นเหตุรำคาญ... (๔) การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ” มาตรา ๒๘ กำหนดว่า “ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญ ภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่งและถ้าเห็นสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคตให้ระบุไว้ในคำสั่งได้...” เมื่อข้อเท็จจริง ปรากฏว่า ถังเก็บสารเคมีที่มีลักษณะโครงสร้างстенเลสรูปทรงกระบอกขนาดใหญ่ ขาดบริเวณรอยต่อของวาล์ว ภายในถังเก็บสารเคมี ทำให้สารเคมีรั่วไหลออกจากถังเก็บสู่พื้นโรงงาน และลงสู่ที่ระบายน้ำภายในโรงงาน มีลักษณะเป็นของเหลวสีดำ มีคราบน้ำมันลอยอยู่บนผิวน้ำ มีกลิ่นเหม็นรุนแรง ผู้ที่เข้าไปในบริเวณดังกล่าว มีอาการแสบตา แสบจมูก และยังพบว่าถังเก็บมีลักษณะเอียง พื้นผิวมีรอยแตกกร้าว มีการหลุดตัวของโครงสร้าง เนื่องจากมีอายุการใช้งานนานและขาดการบำรุงรักษา เสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุและอันตรายต่อชีวิต และสิ่งแวดล้อม ประกอบกับการลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงของศูนย์อนามัยที่ ๖ ชลบุรี กรมอนามัย ในวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๓ พบว่า ในบริเวณที่เกิดเหตุมีร่องรอยการรั่วไหลของสารเคมี พบร่องรอยคราบ บนกำแพงและที่พื้นมีการนำทรายมากลบไว้ บริเวณดังกล่าวได้รับกลิ่นเหม็นชัดเจน ถือได้ว่าเหตุที่เกิดขึ้น เป็นเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดไว้ว่า “การอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่ง เว้นแต่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะเห็นสมควรให้มีการทุเลา การบังคับตามคำสั่งนั้นไว้ชั่วคราว” จึงมีคำสั่งไม่ให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามหลักเกณฑ์การพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับ ตามคำสั่งที่จะไม่ให้ทุเลาในกรณีที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสาธารณะอย่างร้ายแรง

ประเด็นที่สอง คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามหนังสือที่ ฉช ๕๒๙๐๗/๑๘๑๙ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๓ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

พิจารณาแล้วเห็นว่า ๑) ในขณะที่ยังออกคำสั่ง สมจิตร์ พันธุ์สุวรรณ ดำรงตำแหน่ง นายกเทศมนตรีตำบลท่าข้าม ซึ่งมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจ ตามมาตรา ๒๘ ได้ ๒) เนื่องจากกรณีนี้เหตุรำคาญเกิดจากการรั่วไหลของสารเคมีที่อาจมีอันตรายร้ายแรง จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนหากปล่อยให้นิ่งช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ใดได้อีกทั้งในคำสั่งทางปกครองได้แสดงถึงเหตุผลที่ออกคำสั่งให้แก้ไขและระงับเหตุรำคาญ ประกอบด้วย ข้อเท็จจริง อันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ รวมถึงได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์ คำสั่งถูกต้อง จึงเป็นการปฏิบัติตามมาตรา ๓๗ และมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แล้ว ๓) เมื่อพิจารณาจากเอกสารและหลักฐานที่ได้รับพิจารณาเห็นว่า ในขณะที่เกิดเหตุผู้อุทธรณ์ยังมีสถานะเป็นเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างอยู่ การโอนกรรมสิทธิ์ ยังดำเนินการไม่เสร็จสิ้น และในพื้นที่ของผู้อุทธรณ์เกิดเหตุรั่วไหลของสารเคมีส่งผลให้ผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงได้รับความเดือดร้อน

จนเป็นเหตุ...

จนเป็นเหตุรำคาญ การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม สั่งให้ผู้อุทธรณ์ดำเนินการแก้ไขและระงับเหตุรำคาญ ถือได้ว่าเป็นความเหมาะสมแล้ว ตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ผู้อุทธรณ์ระงับเหตุรำคาญ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงชอบด้วยกฎหมาย

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๖/๒ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์คำสั่งนายกเทศมนตรีตำบลท่าข้าม เจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่ ณช ๕๒๙๐๓/๑๘๑๙ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๓

๓๕๔ ๕๓๓

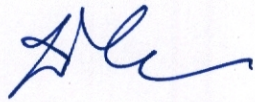
(นายदनัย ธีวันดา)

รองอธิบดีกรมอนามัย

กรรมการและเลขานุการ

ทำหน้าที่ประธานกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

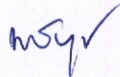
ลายมือชื่อกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์



(นายพิทยา ปราโมทย์วรพันธุ์)
ผู้แทนกรมควบคุมมลพิษ
กรรมการ



(นายวรฉัตร วิรัชลาภ)
ผู้แทนกรมปศุสัตว์
กรรมการ



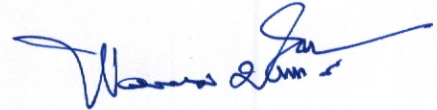
(นางสาวนารีนุช กลั่นแก้ว)
ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง
กรรมการ



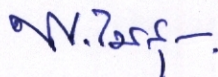
(นายสุนทร แก้วสว่าง)
ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม
กรรมการ



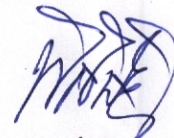
(นายณรงค์ศักดิ์ สุขสมบูรณ์)
ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
กรรมการ



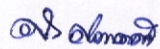
(นายพลธรรม ปันต๊ะ)
ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด
กรรมการ



(นางพรพรรณ ไม้สุพร)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



(นายพิศิษฐ์ วัฒนสมบูรณ์)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



(นายศุภมล ศรีสุขวัฒนา)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ