

(๒๓) คดี บ่อขยะราชาเทวะ

กลุ่มคดี	สิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการคุ้มครองป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย
คำพิพากษา	ศาลปกครองกลาง
คดีหมายเลขดำที่	๒๘๑๙/๒๕๔๔
คดีหมายเลขแดงที่	๒๙๖/๒๕๔๖
คำพิพากษา	ศาลปกครองสูงสุด
คดีหมายเลขดำที่	อ.๔๘/๒๕๔๖
คดีหมายเลขแดงที่	อ.๗๙/๒๕๔๗
ประเภทคดี	ปกครอง
คู่ความ	นายกมล ณ อยุธยา ที่ ๑ กับพวกรวม ๓ คน ผู้ฟ้องคดี ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ ที่ ๑ กับพวกรวม ๖ ผู้ถูกฟ้องคดี
เรื่อง	เหตุเดือดร้อนรำคาญ/คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	<ul style="list-style-type: none">- พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕- ข้อบังคับองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๓๙- พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘- กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ (ผังเมืองรวมสมุทรปราการ), กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๐๓ (พ.ศ. ๒๕๔๒), กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕๓ (พ.ศ. ๒๕๔๓), กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๖๓ (พ.ศ. ๒๕๔๓) และ กฎกระทรวงให้ใช้ผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๔๔- พ.ร.บ. สภاتำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๙๐

ประเด็นสำคัญในการพิจารณา และผลคำพิพากษา

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ใช้อำนาจตามมาตรา ๒๘ แห่ง พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๓๕ ออกคำสั่งห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กระทำการใดๆ อันก่อให้เกิดกลิ่นเหม็นของมูลฝอยอันเป็นเหตุรำคาญไว้จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ควบคุมดูแลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ปฏิบัติตามคำสั่งศาลโดยเคร่งครัด

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขออนุญาตนำขยะมูลฝอยมาฝังกลบในท้องที่จังหวัดสมุทรปราการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็มีได้ตรวจสอบว่าที่ดินตามที่ขออนุญาตนั้นถูกกำหนดห้ามใช้ประโยชน์เพื่อกิจการดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองหรือไม่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดการใช้ที่ดินในเขตผังเมือง เพื่อให้สามารถประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยได้ตามกฎกระทรวงนั้น การแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมสมุทรปราการ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สามารถประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยได้ในบริเวณที่ดินดังกล่าวไม่เป็นการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเพื่อประโยชน์แห่งรัฐแต่เป็นเพื่อประโยชน์เอกชน ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการขอให้มีการแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมจังหวัดสมุทรปราการ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สามารถประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยได้ในที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลางในลักษณะดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการละเลยในการบริหารราชการโดยไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการผังเมืองตาม พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ และไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์เพื่อลดหรือขจัดมลพิษตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕

อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังปล่อยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ออกใบอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนตลอดมา อันเป็นการไม่กำกับดูแลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นแล้วว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติราชการในการกำกับดูแลผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยปล่อยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยในท้องที่ตำบลราชาเทวะโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และปล่อยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยโดยก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามและผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในปัญหาดังกล่าวอีก

แต่ภายหลังจากที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังคงปล่อยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ออกใบอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยต่อไปอีกโดยที่ยังไม่พ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาเพิกถอนใบอนุญาตฉบับเดิม อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๖๒ แห่ง พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๓๕ ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และถือได้ว่าไม่กำกับดูแลผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย อันเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยแล้วว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติโดยปล่อยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยก่อเหตุรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดีและผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ออกใบอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยต่อไปภายหลังจากศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตฉบับเดิมแล้ว นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยข้างต้นแล้วว่าเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ยังถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ยึดถือหรือไม่ปฏิบัติตามการให้เป็นไปตามกฎหมาย อันเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔

เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อแก้ไขและป้องกันความเสียหายจากเหตุเดือดร้อนของประชาชนที่เกิดจากการประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีที่ ๖ แล้ว จึงมิได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ลงนามในสัญญาจ้างกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ เพื่อนำมูลฝอยในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ไปทำลายโดยวิธีฝังกลบในท้องที่ตำบลราชาเทวะ โดยที่ขณะนั้นที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ยังอยู่ในบังคับผังเมืองรวมจังหวัดสมุทรปราการตามกฎหมายกระทรวง ซึ่งต้องห้ามใช้ประโยชน์เพื่อกิจการกำจัดมูลฝอย ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ละเลยต่อหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมาย และกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มิได้ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมดูแลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ดำเนินการกำจัดมูลฝอยให้ถูกสุขลักษณะและไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน ก็เป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมดูแลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายตาม พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

อย่างไรก็ตามการกำจัดมูลฝอยถือเป็นบริการสาธารณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พงศ.๒๕๒๘ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ให้ดำเนินการขนมูลฝอยไปทำลาย ซึ่งมีปริมาณมากนั้น จำเป็นต้องมีการจัดเตรียมหาสถานที่ที่เหมาะสม ตลอดจนการย้ายเครื่องจักรอุปกรณ์ในการดำเนินการ ซึ่งต้องใช้เวลา การสั่งห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยในขณะนั้น

ยอมส่งผลให้เกิดปัญหาตามมาที่ไม่สามารถกำจัดมูลฝอยในเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานครและตำบล
ราชาเทวะซึ่งรวมถึงชุมชนของผู้ฟ้องคดีทั้งสามและชุมชนใกล้เคียงด้วยเป็นอันมากและจะก่อให้เกิด
ปัญหาด้านสภาวะแวดล้อมและสุขภาพอนามัย ตลอดจนการรักษาความสะอาดของบ้านเมืองในเขตพื้นที่
ดังกล่าวเป็นวงกว้างอีกด้วย จึงเห็นว่า หากห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยตาม
สัญญาที่ได้ทำไว้ยอมก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้ง
สามและประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงสถานที่ฝังกลบมูลฝอยดังกล่าวได้รับ

พิพากษาแก้ เป็นให้เพิกถอนใบอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่
๖ ประกอบกิจการกำจัดมูลฝอย แต่เพื่อมิให้การเพิกถอนมีผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะอันจะ
มีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวม จึงให้การเพิกถอนมีผลนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่
คำพิพากษา ทั้งนี้ในระหว่างระยะเวลาดังกล่าวที่คำพิพากษายังไม่มีผลบังคับ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่
๕ ควบคุมดูแลผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ให้ถือปฏิบัติตามกฎหมายและเงื่อนไขที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กำหนดไว้ทำ
ใบอนุญาตดังกล่าว รวมทั้งคำแนะนำของกรมควบคุมมลพิษโดยเคร่งครัด และเมื่อการประกอบกิจการ
ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ สิ้นสุดลงแล้ว ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ควบคุมดูแลผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ จะต้องทำการ
ตรวจสอบดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมบริเวณสถานที่ฝังกลบมูลฝอยเป็นระยะเวลาหนึ่งปีหลังจาก
สิ้นสุดสัญญาแล้ว โดยเคร่งครัด