

เหตุระเบิดที่ร้านค้าของเก่า - ใบอนุญาตขาด ... ความประมาทที่ใครต้องรับผิดชอบ ?

กลุ่มพัฒนางานคดีปกครอง สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง

สำนักงานศาลปกครอง

จับประเด็นเด่น : “กิจการค้าของเก่า” เป็นกิจการที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพที่ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนดำเนินการ กรณีที่มีเหตุร้องเรียนหรือตรวจพบว่ามี การดำเนินกิจการโดยไม่มีใบอนุญาต ผู้มีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขกำหนดไว้ การที่เจ้าหน้าที่ได้ตรวจพบว่ามี การประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาต และได้มีหนังสือแจ้งให้หยุดการประกอบกิจการก่อนพิจารณาจัดทำร่างคำสั่งให้ระงับการประกอบกิจการเสนอต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่เกิดเหตุระเบิดขึ้นเสียก่อน จนทำให้มีผู้เสียชีวิต ซึ่งเหตุระเบิดดังกล่าวเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายหลังจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้หยุดการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพไม่นานนัก โดยอยู่ระหว่างทำคำสั่งให้ระงับการประกอบกิจการ กรณีจึงยังไม่อาจถือได้ว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ประกอบกับความเสียหายจากเหตุระเบิดมิใช่ผลโดยตรงจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่เป็นผลโดยตรงจากการที่เจ้าของร้านประมาทในการรับซื้อวัตถุระเบิดซึ่งผิดกฎหมายมาไว้ในครอบครอง เจ้าของร้านจึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากเหตุระเบิดดังกล่าว

คำสำคัญ : ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่, กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ, กิจการค้าของเก่า

เจาะประเด็นคดี : กรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้กระทำละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ในการควบคุมตรวจสอบดูแลการประกอบกิจการค้าของเก่า เป็นเหตุให้เกิดการระเบิดขึ้นและทำให้มีผู้เสียชีวิต ที่จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่งเป็นภรรยาและบุตรของผู้เสียชีวิตหรือไม่ เพียงใด ?

โดยมีข้อกฎหมายสำคัญ คือ

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่ มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นว่าสมควร จะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้ **วรรคสอง** บัญญัติว่า ในกรณีที่ไม่มี การปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก... **วรรคสาม** บัญญัติว่า ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่า ได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วก็ได้

มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจดังต่อไปนี้ (๑) มีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือแจ้งข้อเท็จจริง หรือทำคำชี้แจงเป็นหนังสือหรือให้ส่งเอกสารหลักฐานใดเพื่อตรวจสอบ หรือเพื่อประกอบการพิจารณา (๒) เข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการเพื่อตรวจสอบหรือควบคุมให้เป็นไปตามข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือเรียกหนังสือรับรองการแจ้งหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่นั้น (๓) แนะนำให้ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งปฏิบัติให้ถูกต้องตามเงื่อนไขในใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งหรือตามข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือตามพระราชบัญญัตินี้ (๔) ยึดหรืออายัดสิ่งของใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีหรือเพื่อนำไปทำลายในกรณีจำเป็น (๕) เก็บหรือนำสินค้าหรือสิ่งของใด ๆ ที่สงสัยว่าจะไม่ถูกสุขลักษณะหรือจะก่อให้เกิดเหตุรำคาญจากอาคารหรือสถานที่ใด ๆ เป็นปริมาณตามสมควรเพื่อเป็นตัวอย่างในการตรวจสอบตามความจำเป็นได้โดยไม่ต้องใช้ราคา

มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำเนินกิจการใด ๆ ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการดำเนินกิจการนั้น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินกิจการนั้นแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องได้ และถ้าผู้ดำเนินกิจการไม่แก้ไข หรือถ้าการดำเนินกิจการนั้นจะก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้ผู้นั้นหยุดดำเนินกิจการนั้นไว้ทันทีเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าปราศจากอันตรายแล้วก็ได้

ชี้ประเด็นปัญหา

ข้อพิพาทในคดีนี้ มีมูลเหตุมาจาก ... ในขณะที่นายซียังมีชีวิตอยู่ได้ประกอบกิจการร้านค้าของเก่า โดยจะไปซื้อเหล็กและของในร้านรับซื้อของเก่าตามที่ต่าง ๆ เพื่อนำมาเป็นสินค้าในร้านของตนเอง อยู่มาวันหนึ่งนายซีพได้เดินทางไปหาซื้อของที่ร้านรับซื้อของเก่าที่เกิดเหตุ พอเดินทางไปถึงที่ร้านก็ได้เกิดเหตุระเบิดขึ้นจากวัตถุระเบิดสมัยเก่าขนาดใหญ่ที่มีคนขุดเจอและนำมาขายเป็นเศษเหล็กให้แก่เจ้าของร้าน แรงระเบิดทำให้เกิดเพลิงไหม้อาคารและเป็นเหตุให้นายซีพเสียชีวิตในทันที !

ทั้งนี้ ร้านค้าของเก่าแห่งนี้ได้เคยถูกเพื่อนบ้านร้องเรียนไปยังสำนักงานเขตพื้นที่ อยู่บ่อยครั้งว่ามีเสียงรบกวนทั้งเวลากลางวันและกลางคืน ซึ่งเจ้าพนักงานสาธารณสุขได้ตรวจสอบและพบว่ามีการประกอบกิจการค้าของเก่า (กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทการสะสมวัตถุหรือสิ่งของที่ชำรุดใช้แล้วหรือเหลือใช้ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข) โดยไม่ได้ขอต่ออายุใบอนุญาตที่ขาดอายุไปแล้ว ผู้อำนวยการเขต (ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น) จึงมีหนังสือแจ้งให้ระงับการประกอบกิจการจนกว่าจะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป พร้อมทั้งแจ้งให้ไปพบพนักงานเจ้าหน้าที่

ฝ่ายเทศกิจเพื่อทำการเปรียบเทียบปรับ และต่อมาได้ดำเนินการแจ้งความดำเนินคดีกรณีฝ่าฝืนกฎหมาย จนกระทั่งศาลได้มีคำพิพากษาลงโทษปรับเจ้าของร้าน

หลายปีผ่านไป ... ไม่ปรากฏว่ามีเหตุร้องเรียนขึ้นอีก แต่ที่ไหนได้ ... เมื่อเจ้าพนักงาน สาธารณสุขออกไปตรวจพื้นที่ที่กลับพบว่า ร้านพิพาทได้ต่อเติมอาคารและเริ่มประกอบกิจการค้าของเก่า โดยไม่ได้ขอรับใบอนุญาตแต่อย่างใด จึงมีหนังสือแจ้งให้หยุดประกอบกิจการจนกว่าจะได้รับใบอนุญาต และได้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อเสนอต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกคำสั่งให้ระงับการประกอบ กิจการ โดยอยู่ระหว่างจัดทำร่างคำสั่ง แต่ยังไม่ทันที่จะได้แจ้งคำสั่ง ปรากฏว่าเกิดเหตุระเบิดขึ้นเสียก่อน !

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นภรรยาและบุตรของผู้เสียชีวิตจากเหตุระเบิดครั้งนี้ เห็นว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) กระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง สาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหาย ตลอดจนจัดทำแผนหรือมาตรการเยียวยาผู้ประสบเหตุ และจัดระเบียบการขายหรือรับซื้อของเก่าในเขตพื้นที่ รับผิดชอบตามกฎหมายโดยเคร่งครัด

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงยื่นอุทธรณ์ต่อ ศาลปกครองสูงสุด

คำพิพากษาจากศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ดำเนินการควบคุม ตรวจสอบดูแลการประกอบอาชีพค้าของเก่าของร้านที่พิพาท ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในมาตรา ๒๘ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว กล่าวคือ เมื่อตรวจสอบพบว่า มีการประกอบกิจการค้าของเก่าโดยไม่ได้รับอนุญาต ได้แจ้งให้ระงับการประกอบกิจการ และเมื่อไม่ปฏิบัติตาม ก็ได้ดำเนินการแจ้งความดำเนินคดีตามกฎหมาย จนศาลได้มีคำพิพากษาลงโทษผู้กระทำผิดในที่สุด

อย่างไรก็ดี แม้ต่อมาสำนักงานเขตจะได้ตรวจสอบพบว่า เจ้าของร้านยังคงประกอบกิจการ โดยไม่มีใบอนุญาต โดยเจ้าหน้าที่ได้มีหนังสือแบบตรวจแนะนำ (แบบ นส.๑) แจ้งให้หยุดการประกอบกิจการ จนกว่าจะได้รับอนุญาต แต่เจ้าของร้านไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำ เจ้าหน้าที่จึงรายงานต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อให้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีคำสั่งระงับการประกอบกิจการ โดยในระหว่างจัดทำร่างคำสั่งดังกล่าว ได้เกิด เหตุระเบิดขึ้นเสียก่อน ซึ่งเหตุระเบิดครั้งนี้เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหลังจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้ง ให้หยุดการประกอบกิจการไม่นานนัก กรณีจึงยังไม่อาจถือได้ว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

อีกทั้งเหตุระเบิดดังกล่าว เป็นผลมาจากการที่เจ้าของร้านได้รับซื้อวัตถุระเบิดเก่า ที่เป็นสิ่งของต้องห้ามแล้วนำมาเก็บไว้ในความครอบครอง แม้เจ้าหน้าที่จะได้เข้าไปตรวจสอบพื้นที่แล้ว ก็ย่อมไม่อาจทราบได้ว่าเจ้าของร้านมีวัตถุระเบิดไว้ในร้าน จึงไม่อาจใช้อำนาจหน้าที่ในการระงับอันตราย เป็นการเร่งด่วนได้

นอกจากนี้ ศาลยังเห็นว่าเหตุระเบิดดังกล่าวมี**ไม่ใช่ว่าผลโดยตรง**จากการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าฯ โดยเห็นว่าความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากการละเลยหรือล่าช้าในการควบคุมตรวจสอบดูแลการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จะต้องเป็นกรณีอันเกิดจากเหตุเดืออื่นรำคาญต่าง ๆ ตามที่มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดไว้ เช่น ความสกปรกในแหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ การเลี้ยงสัตว์ การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือการควบคุมสารเป็นพิษ รวมถึงการกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง เสียง สิ่งมีพิษ ฝุ่น ละออง หรือกรณีอื่นใดจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

เมื่อเหตุระเบิดครั้งนี้ มีสาเหตุมาจากเจ้าของร้านรับซื้อวัตุดิบระเบิดสมัยเก่า ซึ่งต้องห้ามมิให้มีไว้ในครอบครอง จึงไม่**ไม่ใช่ว่าผลโดยตรง**จากการกระทำหรือไม่กระทำของผู้ว่าฯ ในการควบคุมตรวจสอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ประกอบกับได้วินิจฉัยไปแล้วว่าผู้ว่าฯ ไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร จึงไม่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่อย่างใด พิพากษาให้ยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อพ. ๒๖๘/๒๕๖๕)

ครองแห่งความเป็นธรรม : การประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทการสะสมวัตถุหรือสิ่งของที่ชำรุด ไร้แล้วหรือเหลือใช้ ดังเช่น “กิจการค้าของเก่า” เป็นกิจการที่ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจควบคุมดูแลการประกอบกิจการหรือการกระทำใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการเสนอร่างข้อกำหนดท้องถิ่น การพิจารณาอนุญาต การประกอบกิจการต่าง ๆ ของประชาชน การตรวจตรา แนะนำสถานประกอบการกรณีที่มีการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ในกรณีที่ไม่มีกรปฏิบัติตามคำแนะนำ ก็มีอำนาจออกคำสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขหยุดกิจการ ระงับกิจการ พักใช้ใบอนุญาต ไปจนถึงเพิกถอนใบอนุญาตได้ แล้วแต่กรณี และเมื่อมีการกระทำ ความผิดหรือฝ่าฝืนคำสั่งก็มีอำนาจเปรียบเทียบปรับ รวมทั้งแจ้งความดำเนินคดี และดำเนินกรอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม กรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นและผู้มีหน้าที่ได้ตรวจพบและทราบเหตุเกี่ยวกับการประกอบกิจการค้าของเก่าโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยมีหนังสือแบบตรวจแนะนำ (แบบ นส.๑) และแจ้งให้หยุดการประกอบกิจการ เมื่อเจ้าของร้านไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำ ผู้มีหน้าที่ควรรับดำเนินการมีคำสั่งระงับการประกอบกิจการหรือระงับเหตุรำคาญโดยเร็ว ซึ่งจะมีมาตรการที่เข้มข้นขึ้นหากยังมีการฝ่าฝืนคำสั่ง

สำหรับกรณีเหตุระเบิดที่ร้านค้าของเก่าที่พิพาทนั้น โดยหลักความรับผิดชอบเพื่อละเมิดจะต้องเป็นผลโดยตรงจากการกระทำหรือไม่กระทำตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ซึ่งกรณีตามพิพาทเหตุเกิดจากความประมาทของเจ้าของร้านค้าของเก่าที่รับซื้อวัตุดิบระเบิดสมัยเก่าซึ่งผิดกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่ไม่อาจใช้อำนาจดำเนินการเพื่อระงับอันตรายที่จะเกิดจากเหตุระเบิดดังกล่าวเป็นกรณีเร่งด่วนตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขได้ เนื่องจากขณะเข้าไปตรวจสอบยังไม่อาจทราบได้ว่ามีวัตุดิบระเบิดอยู่ภายในร้านดังกล่าว ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงมิใช่เกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อความเสียหายเกิดจากเจ้าของร้านเป็นผู้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีย่อมสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากเจ้าของร้านได้ที่ศาลแพ่งนั่นเองครับ