

สำเนาฉบับ

คำวินิจฉัยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

อุทธรณ์ที่ ๒๒/๒๕๖๔

วันที่ ๑๑ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { นายลิมปิชัย อัครวงศ์ไชย ผู้อุทธรณ์
นายกเทศมนตรีตำบลผักไหม เจ้าพนักงานท้องถิ่น

เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรณีไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ
ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

อุทธรณ์นี้ ผู้อุทธรณ์ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภท
ฟาร์มสุกร ตั้งอยู่ที่บ้านผักไหม หมู่ที่ ๑ ตำบลผักไหม อำเภอศีขรภูมิ จังหวัดสุรินทร์ ต่อมาเจ้าพนักงานท้องถิ่น
มีคำสั่งตามหนังสือที่ สร ๘๑๙๐๑/๖๔๒ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๓ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๖
แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ
เนื่องจากไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ในด้านหลักเกณฑ์
เกี่ยวกับสถานที่ตั้ง และผลการทำประชาคมประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยในการจัดตั้งฟาร์มเลี้ยงสุกร ซึ่งผู้อุทธรณ์
ไม่เห็นด้วยและขอให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เพิกถอนคำสั่ง

ผู้อุทธรณ์รับทราบคำสั่งเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๓ ปรากฏหลักฐานในระบบติดตามสถานะ
จดหมายและพัสดุของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด และยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์
เป็นหนังสือลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๓ โดยวิธีส่งทางไปรษณีย์เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๖๓ กรมอนามัยลงรับ
เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๓ ดังนั้น ผู้อุทธรณ์ยื่นใช้สิทธิภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง จึงมีสิทธิอุทธรณ์
ได้ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม คณะกรรมการ
พิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือถึงคู่กรณีและหน่วยงานตรวจสอบข้อเท็จจริงสังกัดกรมอนามัย ครบกำหนดส่งข้อมูล
วันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๖๓ โดยมีผลการดำเนินการดังนี้ ๑. หนังสือ ที่ สร ๐๙๔๕.๐๕/๗๐๘๓ ลงวันที่ ๑๙
ตุลาคม ๒๕๖๓ ถึงผู้อุทธรณ์แจ้งรับพิจารณาอุทธรณ์และให้เพิ่มเติมข้อมูลหรือพยานหลักฐานอื่น ซึ่งผู้อุทธรณ์
ไม่ได้ส่งเอกสารเพิ่มเติม ๒. มีหนังสือที่ สร ๐๙๔๕.๐๕/๗๐๘๔ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๖๓ ถึงเจ้าพนักงานท้องถิ่น
แจ้งให้ทำคำชี้แจงแก้อุทธรณ์ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือที่ สร ๘๑๙๐๑/๖๔๕ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๖๓
ส่งคำชี้แจงแก้อุทธรณ์และเอกสารหลักฐาน ๓. มีหนังสือที่ สร ๐๙๔๕.๐๕/๗๐๘๕ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๖๓
ถึงศูนย์อนามัยที่ ๙ นครราชสีมา แจ้งให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งศูนย์อนามัยฯ มีหนังสือที่ สร ๐๙๑๙.๐๖/๕๕๒
ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยมอบหมายให้นายฐาปะนะ วิชัย
ตำแหน่งนักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการ และนายศุภลักษณ์ ท้าวคำลือ ตำแหน่งนิติกร เข้าชี้แจงในที่ประชุม
คณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ครั้งที่ ๓๔-๑๒/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๖๓

ผู้อุทธรณ์...

ผู้อุทธรณ์มีความประสงค์ประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกรที่บ้านผักไหม หมู่ที่ ๑ ตำบลผักไหม อำเภอสหัสขันธ์ จังหวัดสุรินทร์ ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทฟาร์มสุกร ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๓ ใช้ชื่อว่า “ลิ้มฟาร์ม” เป็นระบบฟาร์มแบบปิดเลี้ยงสุกรขุนจำนวน ๒,๘๘๐ ตัว แบ่งเป็น ๔ โรงเรือน ๆ ละ ๗๒๐ ตัว ต่อมาผู้อุทธรณ์ได้รับคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการเนื่องจากผู้อุทธรณ์ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ คือ ๑) ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ซึ่งควรอยู่ห่างจากชุมชน ศาสนสถาน โบราณสถาน สถาบันการศึกษา โรงพยาบาล หรือสถานที่อื่น ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ในระยะที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ และไม่ก่อเหตุรำคาญต่อชุมชน โดยนำหลักเกณฑ์ในคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข ฉบับที่ ๓/๒๕๔๔ เรื่อง การควบคุมกิจการเลี้ยงสุกร ที่กำหนดให้สถานประกอบกิจการเลี้ยงสุกรเกินกว่า ๕๐๐ ตัว ควรมีระยะห่างจากสถานที่ข้างต้นและแหล่งน้ำสาธารณะในระยะทางไม่น้อยกว่า ๑,๐๐๐ เมตร ๒) การทำประชาคมประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยเนื่องจากเป็นการจัดตั้งฟาร์มเลี้ยงสุกรขนาดใหญ่ สถานที่ตั้งโรงเลี้ยงติดกับทางสาธารณะซึ่งเป็นถนนสายหลักที่ประชาชนใช้เป็นทางสัญจรใช้เข้าออกหมู่บ้าน อยู่ในระยะที่อาจสังเกตเห็นได้ว่าอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและอาจก่อเหตุรำคาญต่อชุมชนขึ้นได้ ๓) การควบคุมการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องทุกฉบับ เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาไม่อนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทฟาร์มสุกรแล้ว ต้องมีคำสั่งไม่อนุญาตก่อสร้างโรงเลี้ยงสุกรด้วย ๔) เอกสารประกอบบางฉบับมีข้อผิดพลาด คลาดเคลื่อน หรือไม่ตรงตามความเป็นจริง ๕) ผลการทำประชาคมส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย คัดค้าน หรือไม่ยินยอมให้มีการจัดตั้งฟาร์มสุกร ผู้ประกอบกิจการควรจัดหาสถานที่หรือพื้นที่ที่มีความเหมาะสมในการจัดตั้งฟาร์มขนาดใหญ่แม้จะเป็นการเลี้ยงแบบฟาร์มปิด หากจำนวนสุกรและระยะห่างไม่สอดคล้องหรือขัดกับคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขอาจจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนและอาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญได้ แม้เทศบาลตำบลผักไหมจะยังไม่ได้ตราเทศบัญญัติ เรื่อง การเลี้ยงสุกรและกำหนดระยะห่างของสถานที่ตั้งหรือสถานประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกรไว้โดยเฉพาะ เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถนำคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขและผลการทำประชาคมของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียหรือบุคคลที่อาจจะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกรขึ้นประกอบการพิจารณาทำคำสั่งได้

ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำสั่งดังกล่าว ยื่นอุทธรณ์คำสั่งขอให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เพิกถอนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น สรุปความได้ว่า การพิจารณาคำขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทฟาร์มสุกร เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในเทศบัญญัติเทศบาลตำบลผักไหม เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่กำหนดว่า “ข้อ ๗ สถานประกอบกิจการต้องตั้งอยู่ห่างจากชุมชน วัด ศาสนสถาน โบราณสถาน โรงเรียน สถาบันการศึกษา โรงพยาบาล หรือสถานที่อื่น ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีที่สถานประกอบกิจการที่ไม่เข้าข่ายโรงงานสถานประกอบการนั้นจะต้องมีสถานที่ตั้งตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุขประกาศกำหนด...” เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นยังไม่ได้ออกประกาศกำหนดระยะห่างของสถานประกอบกิจการไว้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะอ้างเหตุผลเรื่องระยะห่างของสถานประกอบกิจการไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในการควบคุมการประกอบกิจการเลี้ยงสุกรตามคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขไม่ได้เพราะคำแนะนำดังกล่าวมิใช่กฎหมายและไม่มีสภาพบังคับ ส่วนการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นอ้างผลการทำประชาคมมาเป็นเหตุผลในการมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการนั้น ไม่เห็นด้วยเนื่องจาก ๑) ไม่มีกฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นนำผลการประชาคมมาเป็นเหตุผลในการมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ๒) ระบบฟาร์มสุกรที่จะประกอบกิจการเป็นระบบปิดที่มีมาตรฐาน

ทั้งระบบการเลี้ยงสุกร การป้องกันและบำบัดมลภาวะต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีความมั่นใจได้ว่าหากได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการปัญหาเหตุเดือดร้อนรำคาญต่าง ๆ จะไม่เกิดขึ้นอย่างแน่นอน ๓) ปัจจุบันยังไม่มี การประกอบกิจการเลี้ยงสุกรจริง จึงยังไม่มีเหตุเดือดร้อนรำคาญหรือผลกระทบเกิดขึ้นแต่อย่างใด หรือหากได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการแล้ว แต่เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญขึ้นเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งให้ผู้ประกอบการแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญหรือแม้แต่จะสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการได้

เจ้าพนักงานท้องถิ่นชี้แจงแก่ผู้ทธรณ์ สรุปความได้ว่า ๑) ผู้ทธรณ์ทราบที่อยู่แล้วว่า คณะกรรมการสาธารณสุขได้มีคำแนะนำในเรื่องการควบคุมกิจการการเลี้ยงสุกรไว้แล้วแต่มีคำวินิจฉัยถึงผลกระทบด้านต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นแก่ชุมชน การเลี้ยงสุกรเป็นแหล่งแพร่พันธุ์สัตว์และแมลงนำโรค ปัญหาเหตุรำคาญจากกลิ่นเหม็น น้ำเสีย และเสียง ยังอาจมีผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงานในสถานที่เลี้ยงสุกรอีกด้วย ในคำแนะนำฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสถานที่ตั้ง สุขลักษณะของโรงเรือนเลี้ยงสัตว์และส่วนประกอบ เครื่องมือเครื่องใช้ อุปกรณ์ น้ำดื่ม น้ำใช้ สุขอนามัยของผู้ปฏิบัติงาน การจัดการน้ำเสียมูลฝอยสิ่งปฏิกูล การจัดการแหล่งแพร่เชื้อโรคหรือสัตว์และแมลงนำโรค และความปลอดภัยและการป้องกันเหตุรำคาญ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๐(๓) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และเมื่อพิจารณาในมาตรา ๖ และมาตรา ๗ จะเห็นได้ว่ากฎกระทรวงและข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องออก โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขและข้อบัญญัติท้องถิ่น จะออกโดยขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวง ที่ออกโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขไม่ได้ คำแนะนำและหลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงมีผลใช้บังคับ ระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย ในการพิจารณาทางปกครองเพื่อทำคำสั่งทางปกครอง เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถนำคำแนะนำและหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการสาธารณสุขมาใช้ประกอบการพิจารณา ทางปกครองและการทำคำสั่งทางปกครองได้ รวมไปถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจ บังคับการฝ่ายเดียวของรัฐตามกฎหมายมหาชนอันมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมาเป็นเหตุ ในการไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารโรงเรือนเลี้ยงสุกรและการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตราย ต่อสุขภาพได้ ๒) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดประเภทหรือขนาดของกิจการและหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ผู้ขออนุญาตจะต้องดำเนินการก่อนการพิจารณาออกใบอนุญาต พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้ การเพาะพันธุ์ เลี้ยง และการอนุบาลสุกร เป็นประเภทหรือขนาดของกิจการที่ผู้ขออนุญาตจะต้องดำเนินการ ก่อนการพิจารณาออกใบอนุญาต เป็นกรณีที่ผู้ทธรณ์จะต้องดำเนินการยื่นคำขอรับใบอนุญาตพร้อมเอกสาร เพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตของราชการส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถนำผล การจัดทำประชาคม มาประกอบการพิจารณาทางปกครองเพื่อทำคำสั่งทางปกครองได้ และในการพิจารณา ทางปกครองเจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้นโดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับ คำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี โดยนำเอาผลการประชาคมที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยในการจัดตั้ง ฟาร์มสุกรที่อาจได้รับผลกระทบหรือมีเหตุเดือดร้อนรำคาญซึ่งเป็นที่ยกอ้างว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยประชาชนที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาจากข้อเท็จจริงแล้วว่าระบบฟาร์มสุกรที่ประกอบกิจการแม้เป็นระบบปิด แต่เมื่อเอาสภาพและตำแหน่งที่อยู่หรือที่ตั้งสถานของประกอบกิจการมาคำนึงประกอบแล้วผู้ทธรณ์ ไม่อาจสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนที่เกี่ยวข้องได้ว่าผู้ประกอบการมีมาตรการป้องกันและลดผลกระทบ ที่อาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญหรือผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน อย่างเพียงพอ เพราะการขออนุญาตจัดตั้งฟาร์มเลี้ยงสุกรขนาด ๒,๘๘๐ ตัว ที่ตั้งอยู่ใกล้ชิดกับชุมชน ห่างจาก เคหะสถานหรือที่อยู่ของประชาชนในรัศมี ๑๕๐ เมตรและชุมชนหนาแน่นในรัศมี ๓๕๐ - ๑,๐๐๐ เมตร จึงเป็น สิ่งที่ยกอ้างว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตหรือย่อมเล็งเห็นผลได้ว่าจะเกิดผลกระทบและเหตุเดือดร้อนรำคาญ หรือความเดือดร้อนเสียหายเช่นนั้นจะเกิดขึ้นแก่ชุมชนและสิ่งแวดล้อมได้แม้ยังไม่ได้เกิดขึ้นจริง ผู้ทธรณ์

อ้างว่าการประกอบกิจการฟาร์มสุกรเป็นกิจการที่ต้องใช้ต้นทุนสูงและใช้จ่ายเพื่อดำเนินการในการก่อสร้างรั้ว
ปรับพื้นที่ ขุดบ่อรองรับระบบฟาร์มสุกรไปแล้วนั้นเห็นว่า คำสั่งไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารโรงเรือนเลี้ยงสุกร
และไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพมิได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อุทธรณ์แต่ประการใด
เป็นการกระทำที่ผู้อุทธรณ์ได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ของผู้อุทธรณ์ต่อฝ่ายเดียว ส่วนข้ออ้างที่ว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่น
จะนำเอาผลการประชาคมที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยโดยที่ยังไม่ได้รับผลกระทบหรือมีเหตุเดือดร้อนรำคาญ
ซึ่งเป็นเรื่องที่คาดหมายว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยมีได้พิจารณาจากข้อเท็จจริงว่าเป็นฟาร์มระบบปิด
มีมาตรการป้องกันและลดผลกระทบที่อาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญหรือผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสม
กับการดำรงชีพของประชาชนอย่างไรรู้ เห็นว่า ข้ออ้างของผู้อุทธรณ์ฟังไม่ขึ้นโดยอ้างอิงตามคำพิพากษา
ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๗/๒๕๔๙ ว่า “การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะอนุญาตให้ดำเนิน
โครงการหรือประกอบกิจการใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย และคุณภาพชีวิต
ของประชาชน หรือส่วนได้ส่วนเสียสำคัญ จะต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบและถูกต้องตามหลักวิชาการ
 อีกทั้งประชาชนในท้องถิ่นย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจงและผลก่อนการอนุญาต โดยเฉพาะในสถานการณ์
ที่ราษฎรชุมนุมคัดค้าน จำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องก่อน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์
สาธารณะ และเพื่อให้ประชาชนมีความมั่นใจในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินโครงการหรือประกอบกิจการ
ในระหว่างรอผลการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ย่อมไม่เป็นการกระทำละเมิด
อันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติต่อผู้ที่ยื่นขออนุญาต”

ศูนย์อนามัยที่ ๙ นครราชสีมา ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๓
พบว่า ผู้อุทธรณ์ประสงค์ประกอบกิจการและได้ยื่นขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ
ประเภทการเลี้ยงสุกร มีพื้นที่ที่จะใช้ดำเนินการเป็นที่ดินขนาด ๒๕ ไร่ ๘๙ ตารางวา ภายในยังไม่ได้มีการก่อสร้าง
โรงเรือนเลี้ยงสุกรแต่อย่างใด ลักษณะเป็นที่ดินโล่งทั้งหมด มีการสร้างรั้วโดยรอบทั้ง ๔ ด้าน และขุดบ่อน้ำ
ขนาดใหญ่เพื่อเตรียมจะใช้เป็นบ่อบำบัดน้ำเสียหากได้รับอนุญาตให้ทำการก่อสร้างโรงเรือนเลี้ยงสุกรและได้รับ
อนุญาตให้ประกอบกิจการเลี้ยงสุกร ผู้อุทธรณ์ได้ชี้แจงว่าตนมีความพยายามที่จะดำเนินการขออนุญาต
ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทฟาร์มเลี้ยงสุกรให้ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย
อย่างครบถ้วน โดยขออนุญาตทั้งในส่วนของการก่อสร้างอาคารโรงเรือนเลี้ยงสุกรและการประกอบกิจการ
ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยได้แนบเอกสารประกอบการพิจารณาที่แสดงรายละเอียดแบบแปลนการก่อสร้าง
โรงเรือนที่รองรับการเลี้ยงสุกรขุนได้ ๗๒๐ ตัว จำนวน ๔ เรือน รับรองโดยวิศวกรโยธาและวิศวกรเครื่องกล
มีข้อมูลการออกแบบระบบบำบัดน้ำเสียของโรงเรือนที่รับรองโดยวิศวกรสิ่งแวดล้อม และออกแบบโครงสร้าง
ระบบไฟฟ้าภายในที่รับรองโดยวิศวกรไฟฟ้า ซึ่งเอกสารประกอบการขออนุญาตนั้นเป็นไปตามขั้นตอน
ทางกฎหมาย และมีข้อมูลสนับสนุนที่มีประสิทธิภาพ ทุกครั้งที่ได้รับการประสานงานจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น
ก็ได้ปฏิบัติตาม รวมถึงให้มีการจัดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่เพื่อใช้ประกอบการ
พิจารณาให้อนุญาตในการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพด้วย ในส่วนที่มีประชาชนในพื้นที่
มีความกังวลว่าจะเกิดผลกระทบภายหลังที่มีการประกอบกิจการนั้นเป็นเพียงการคาดเดาในสิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้น
และไม่ควรจะนำมาใช้พิจารณาประกอบการออกคำสั่ง เนื่องจากระบบการเลี้ยงสุกรที่ออกแบบนั้นเป็นการเลี้ยง
ระบบปิดที่มีมาตรฐาน มีระบบกรองอากาศ เว้นระยะห่างจากบริเวณรั้ว และปลูกต้นไม้รอบโรงเรือน
เพื่อป้องกันกลิ่นจากการเลี้ยงสุกรออกนอกพื้นที่สถานประกอบกิจการ ซึ่งมีมาตรการรองรับและสามารถป้องกัน
ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ ประกอบกับฟาร์มสุกรเป็นกิจการที่ต้องใช้ต้นทุนสูง เป็นการส่งเสริมระบบเศรษฐกิจ
ของประเทศชาติ สร้างแหล่งอาหาร สร้างงานและรายได้ให้กับประชาชน หากได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการ
จากเจ้าพนักงานท้องถิ่น จากการสอบถามข้อมูลผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงกับบริเวณสถานประกอบกิจการของผู้อุทธรณ์
ได้ชี้แจงว่า ตนได้เข้าร่วมประชุมประชาพิจารณ์รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนด้วยและลงมติไม่เห็นด้วย

กับการอนุญาตให้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เนื่องจากเห็นว่า ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นอนุญาตให้ประกอบกิจการตนจะได้รับผลกระทบเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเสียงดังรบกวนจากการเลี้ยงสุกรเป็นจำนวนมาก รวมถึงหากมีน้ำท่วมในอนาคต น้ำเสียที่อยู่ภายในบ่อบำบัดของสถานประกอบกิจการอาจจะล้นและไหลสู่ทุ่งนาของตนซึ่งอยู่บริเวณใกล้เคียงกัน รวมถึงอาจจะไหลลงสู่แหล่งน้ำของชุมชนได้ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบมีข้อสรุปว่า เทศบาลตำบลฝักไหมมีเทศบัญญัติเทศบาลตำบลฝักไหม เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดในข้อ ๕.๑ กิจการที่เกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์ ๕.๑.๑ การเลี้ยงสัตว์บก สัตว์ปีก สัตว์น้ำ สัตว์เลื้อยคลาน แมงหรือแมลง เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในเขตเทศบาลตำบลฝักไหม และข้อ ๗ สถานประกอบการต้องตั้งอยู่ห่างจากชุมชน วัด ศาสนสถาน โบราณสถาน โรงเรียน สถานับการศึกษา โรงพยาบาล หรือสถานที่อื่น ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ผู้อุทธรณ์ได้จัดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. ๒๕๖๑ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาอนุญาตของเทศบาลตำบลฝักไหมแล้ว จากการตรวจสอบบริเวณที่จะใช้เป็นสถานประกอบกิจการพบว่า ยังไม่มีการก่อสร้างอาคารโรงเรือนเลี้ยงสุกรและประกอบกิจการฟาร์มสุกร เนื่องจากยังไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นบริเวณโดยรอบมีบ้านเรือนประชาชนในรัศมี ๑๐๐ เมตรเป็นบางส่วนและภายในรัศมี ๑ กิโลเมตรเป็นแหล่งชุมชนที่มีผู้อยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก จากการตรวจสอบเอกสารที่รวบรวมจากเทศบาลตำบลฝักไหมเห็นว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้พิจารณาตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสถานที่ตั้งและนำผลการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ ซึ่งไม่เห็นด้วยกับการอนุญาตให้ประกอบกิจการมาพิจารณาประกอบการออกคำสั่งเป็นหลัก แม้ว่าผู้อุทธรณ์จะดำเนินการขออนุญาตและยื่นเอกสารประกอบการตามขั้นตอนของกฎหมายครบถ้วนแล้ว เนื่องจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นคำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ตรวจพิจารณาเอกสารหลักฐาน รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องเรียบร้อยแล้ว มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในขณะที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งตามหนังสือที่ สร ๘๑๙๐๑/๖๔๒ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๓ ผู้อุทธรณ์ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องหรือไม่ อย่างไร

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้อุทธรณ์ประสงค์ประกอบกิจการเลี้ยงสุกรในเขตเทศบาลตำบลฝักไหม โดยได้ตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยผังเมืองแล้วว่าสามารถใช้ประกอบกิจการเลี้ยงสุกรได้ เมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓ ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารพร้อมเอกสารหลักฐาน และวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๓ ได้ยื่นหนังสือขอจัดตั้งฟาร์มเลี้ยงสุกรโดยแนบเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับไว้ มอบหมายให้เจ้าหน้าที่พิจารณาและให้ติดตามผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓ ผู้อุทธรณ์ได้จัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ณ หอประชุมโรงเรียนบ้านฝักไหม แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่ารายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้อุทธรณ์มีผลไม่ตรงกับรายงานสรุปของเจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลฝักไหมที่เข้าร่วมประชุมด้วย และเห็นควรให้ผู้อุทธรณ์สรุปผลการลงประชามติว่าประชาชนเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยจำนวนเท่าใด ซึ่งผู้อุทธรณ์มิได้ดำเนินการ ต่อมา เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งตามหนังสือที่ สร ๘๑๙๐๓/๕๔๔ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๓ ไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารโรงเรือนเลี้ยงสุกร และหนังสือที่ สร ๘๑๙๐๑/๖๔๒ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๓ ไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทฟาร์มสุกร โดยอ้างเหตุผลการไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการว่า สถานที่ตั้งฟาร์มเลี้ยงสุกรไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในคำแนะนำคณะกรรมการสาธารณสุข ฉบับที่ ๓/๒๕๔๔ เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงสุกร ที่กำหนดไว้ว่า สถานประกอบกิจการเลี้ยงสุกรเกินกว่า ๕๐๐ ตัว ควรมีระยะห่างจากชุมชนไม่น้อยกว่า ๑,๐๐๐ เมตร และผลการทำประชามติที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย คัดค้าน

หรือไม่...

หรือไม่ยินยอมให้จัดตั้งฟาร์มเลี้ยงสุกร ผูุ้ทธรณ์ไม่พอใจและยื่นใช้สิทธิอุทธรณ์ขอให้เพิกถอนคำสั่งโดยโต้แย้งว่า ๑) ไม่มีกฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นนำผลการประชาคมมาเป็นเหตุผลในการมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ๒) ระบบฟาร์มเลี้ยงสุกรที่จะดำเนินการเป็นระบบฟาร์มปิดที่มีมาตรฐาน สามารถป้องกันและบำบัดมลภาวะต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ๓) ในปัจจุบันยังมิได้ดำเนินการเลี้ยงสุกร เหตุเดือดร้อนรำคาญหรือผลกระทบยังไม่เกิดขึ้นจริง หรือหากได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการแล้วแต่เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญขึ้นเจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งให้ผูุ้ทธรณ์ปรับปรุงแก้ไขหรือแม้แต่จะสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบกิจการก็ได้

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๒ กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น (๑) กำหนดประเภทของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพบางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่น (๒) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินการปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ มาตรา ๕๔ กำหนดให้การประกอบกิจการหรือการกระทำใดต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขอ และการอนุญาตในเรื่องนั้นได้ ซึ่งเทศบาลตำบลฝักไหม ได้ออกเทศบัญญัติเทศบาลตำบลฝักไหม เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๘ ข้อ ๕ กำหนดให้การเลี้ยงสัตว์บก สัตว์ปีก สัตว์น้ำ สัตว์เลื้อยคลาน แมงหรือแมลง เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในเขตเทศบาลตำบลฝักไหม ข้อ ๗ กำหนดให้สถานประกอบกิจการที่ไม่เป็นโรงงาน ต้องมีสถานที่ตั้งตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุขประกาศกำหนด โดยคำนึงถึงลักษณะและประเภทของการประกอบกิจการของสถานประกอบกิจการนั้น ๆ ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือก่อเหตุรำคาญด้วย แต่ไม่ปรากฏหลักฐานว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกประกาศกำหนดไว้แต่อย่างใด ส่วนมาตรา ๕๔ วรรคสอง กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขมีอำนาจออกประกาศกำหนดประเภทหรือขนาดของกิจการหลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ผู้ขออนุญาตจะต้องดำเนินการก่อนการพิจารณาออกใบอนุญาต ซึ่งกระทรวงสาธารณสุข ๑) ออกประกาศเรื่อง หลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้ผู้ขออนุญาตประกอบกิจการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้รับทราบเกี่ยวกับการประกอบกิจการ และให้ผู้ขออนุญาตนำความคิดเห็นไปจัดทำมาตรการเพิ่มเติมเพื่อป้องกันและลดผลกระทบที่อาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญหรือผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน ชุมชน หรือสิ่งแวดล้อม พร้อมกับจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องส่งให้ราชการส่วนท้องถิ่นด้วย ๒) ออกประกาศเรื่อง กำหนดประเภทหรือขนาดของกิจการ และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ผู้ขออนุญาตจะต้องดำเนินการก่อนการพิจารณาออกใบอนุญาต พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้ผู้ขออนุญาตประกอบกิจการเพาะพันธุ์ เลี้ยง และการอนุบาลสุกร ในลักษณะที่เป็นการค้าตามมาตรา ๓๓ ต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตพร้อมแบบรายการตรวจสอบตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่ผู้ขออนุญาตจะต้องดำเนินการก่อนการพิจารณาออกใบอนุญาต รวมถึงแบบสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตส่งให้ราชการส่วนท้องถิ่น แต่จากการตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่ได้รับจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายไม่ปรากฏแบบรายการตรวจสอบตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่ผู้ขออนุญาตจะต้องดำเนินการก่อนการพิจารณาออกใบอนุญาต ซึ่งผูุ้ทธรณ์มีหน้าที่ต้องจัดทำแล้วส่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณา มีเพียงแบบสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องที่ผูุ้ทธรณ์ตอบคำถามในที่ประชุมรับฟังความคิดเห็น แต่ไม่ปรากฏมาตรการเพิ่มเติมเพื่อป้องกันหรือลดผลกระทบที่อาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญหรือผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสม

กับการดำรงชีพของประชาชน ชุมชน หรือสิ่งแวดล้อม และการเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่กำหนดเพิ่มเติมหลังจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง ถือได้ว่าผู้อุทธรณ์ยื่นคำขอรับใบอนุญาตและจัดส่งเอกสารหลักฐานประกอบการพิจารณาไม่ครบถ้วน จึงเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

อย่างไรก็ตาม การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นระบุเหตุผลของการไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทฟาร์มเลี้ยงสุกร ไว้ว่า ที่ตั้งสถานประกอบกิจการของผู้อุทธรณ์อยู่ห่างจากชุมชนไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขนั้น เห็นว่า การออกคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๐ (๓) ที่กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในการออกกฎกระทรวง และต่อราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเท่านั้น เมื่อพิจารณาเนื้อหารายละเอียดในคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข ฉบับที่ ๓/๒๕๔๙ เรื่อง การควบคุมกิจการเลี้ยงสุกร ที่มีเจตนาให้ราชการส่วนท้องถิ่นนำหลักเกณฑ์ด้านต่าง ๆ ไปเป็นแนวทางในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นสำหรับใช้ควบคุมหรือกำกับดูแลสถานประกอบกิจการเลี้ยงสุกรในเขตท้องถิ่นตน โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขยังมีใช้กฎหมายที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปตามนิยามในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับกฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๖ กำหนดว่าสถานประกอบกิจการต้องตั้งอยู่ห่างจากศาสนสถาน โรงพยาบาล สถานศึกษา สถานเลี้ยงเด็ก สถานดูแลผู้สูงอายุหรือผู้ป่วยพักฟื้นหรือผู้พิการ หรือสถานที่อื่นใดที่ต้องมีการคุ้มครองสุขภาพของประชาชนเป็นพิเศษ ซึ่งจะต้องไม่อยู่ในระยะที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนหรือต้องจัดให้มีระบบป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนที่มีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงลักษณะและประเภทของสถานประกอบกิจการ การกำหนดสถานที่อื่นใดเพิ่มเติม การกำหนดระยะห่าง และการกำหนดให้มีระบบป้องกันให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขและประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ในขณะนี้กระทรวงสาธารณสุขยังมิได้ออกประกาศกำหนดสถานที่เพิ่มเติม ระยะห่าง และกำหนดให้มีระบบป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพไว้แต่อย่างใด ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสถานที่ตั้งที่กำหนดไว้ในคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขโดยที่ราชการส่วนท้องถิ่นยังมิได้นำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นรวมถึงนำหลักเกณฑ์ที่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงมาเป็นเหตุผลในการออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการจึงเป็นข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจที่ไม่ถูกต้อง

ประเด็นที่สอง คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามหนังสือที่ สร ๘๑๙๐๑/๖๔๒ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๓ ไม่อนุญาตให้ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทฟาร์มเลี้ยงสุกร โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

พิจารณาแล้วเห็นว่า ๑) ในขณะที่ยื่นคำสั่ง นายสลิตร ธรรมวัตร ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลผักไหม ซึ่งนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาออกคำสั่งตามมาตรา ๕๖ ได้ ๒) ก่อนออกคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ส่งแบบสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องแล้ว ถือได้ว่าให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม อีกทั้งในคำสั่งทางปกครองได้แสดงถึงเหตุผลที่ออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ ประกอบด้วย ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณา และข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ บทกำหนดโทษ และได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๓๗ และมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แล้ว ๓) เมื่อพิจารณาจากเอกสารและหลักฐานที่ได้รับพิจารณาเห็นว่าผู้อุทธรณ์ยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทฟาร์มเลี้ยงสุกร แต่ดำเนินการและจัดส่งเอกสารหลักฐานประกอบการพิจารณาให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้และเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมิได้นำข้อบกพร่องดังกล่าวมาพิจารณา กลับนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสถานที่ตั้งตามคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขซึ่งยังมิได้กำหนดเป็นหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการพิจารณาอนุญาตให้ประกอบกิจการในข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้ รวมถึงนำหลักเกณฑ์ที่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงมาเป็นเหตุผลหลักในการออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ จึงยังรับฟังไม่ได้ว่าคำสั่งนายกเทศมนตรีตำบลผักไหมเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือที่ สร ๘๑๙๐๑/๖๔๒ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๓ ไม่อนุญาตให้ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทฟาร์มเลี้ยงสุกร โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๖/๒ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พิจารณาวินิจฉัยให้ผู้อุทธรณ์และเจ้าพนักงานท้องถิ่นทบทวนคำสั่งทางปกครอง กรณีการพิจารณาอนุญาตให้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทฟาร์มเลี้ยงสุกรเสียใหม่ โดยให้ดำเนินการดังนี้

๑. ให้ผู้อุทธรณ์จัดทำแบบรายการตรวจสอบตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่ผู้ขออนุญาตจะต้องดำเนินการก่อนการพิจารณาออกใบอนุญาต โดยกรอกรายละเอียดมาตรการที่จะใช้ป้องกันและลดผลกระทบที่อาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญหรือผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน ชุมชน หรือสิ่งแวดล้อม รวมถึงการเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่กำหนดเพิ่มเติมหลังจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องจากการประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกรของตนให้ครบถ้วน และส่งให้เทศบาลตำบลผักไหมเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาอนุญาต

๒. ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่น กฎกระทรวง และประกาศที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ อาจพิจารณานำมาตรการที่จะใช้ป้องกันและลดผลกระทบจากการประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกร มากำหนดเป็นเงื่อนไขโดยเฉพาะให้ผู้อุทธรณ์ปฏิบัติเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณสุขเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้โดยทั่วไปในข้อบัญญัติท้องถิ่นก็ได้ตามมาตรา ๓๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๐๕๔ ๖/๕๐๑

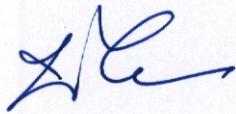
(นายदनัย ธีวันดา)

รองอธิบดีกรมอนามัย

เลขานุการกรมการพิจารณาอุทธรณ์

ลายมือชื่อ...

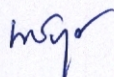
ลายมือชื่อกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์



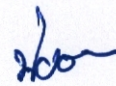
(นายพิทยา ปราโมทย์วรพันธุ์)
ผู้แทนกรมควบคุมมลพิษ
กรรมการ



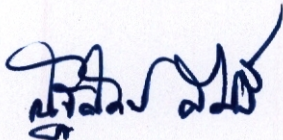
(นายวรฉัตร วิรัชลาภ)
ผู้แทนกรมปศุสัตว์
กรรมการ



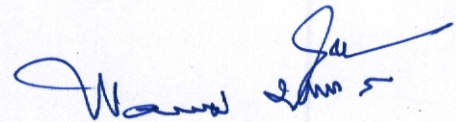
(นางสาวนารีนุช กลั่นแก้ว)
ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง
กรรมการ



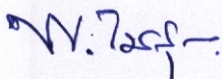
(นางปิยธิดา สุภรัตนชาติพันธุ์)
ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม
กรรมการ



(นายณัฐศักดิ์ ดีศรี)
ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
กรรมการ



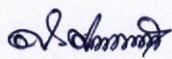
(นายพลธรรม ปันต๊ะ)
ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด
กรรมการ



(นางพรพรรณ ไม้สุพร)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



(นายพิศิษฐ์ วัฒนสมบูรณ์)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



(นายकुมล ศรีสุขวัฒนา)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



๒๒ ม.๓ ๖๔

.....รับ
.....พิมพ์
.....ตรวจ

๒๒ ม.๓ ๖๔