



ระหว่าง { นายไพโรจน์ บัวแดง ผู้ยุทธน์
นายกองค้การบริหารส่วนตำบลเลาขวัญ เจ้าพนักงานท้องถิ่น

ผู้อุทธรณ์...

ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกรใช้ชื่อสถานประกอบกิจการว่า “ไฟโรจน์ฟาร์ม” ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ประกอบกิจการตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ในปัจจุบันใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เล่มที่ ๑/๖๒ เลขที่ ๒๘ ปี ๒๕๖๒ ออกให้เมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๒ ใช้ได้ถึงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๖๓ และได้ยื่นคำขอต่อใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (แบบ อภ.๓) ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๓ ระบุจำนวนสุกร ๗,๐๐๐ ตัว คนงาน ๗ คน อาคารประกอบการ มีเนื้อที่ ๘,๖๐๐ ตารางเมตร พร้อมเอกสารหลักฐาน ได้แก่ สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน สำเนาทะเบียนบ้าน ที่ใช้เป็นที่ตั้งสถานประกอบการ หลักฐานแสดงว่าอาคารที่ใช้เป็นสถานประกอบการสามารถใช้ประกอบการนั้นได้ โดยถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นรับคำขอไว้ตามเลขรับที่ ๑๖/๖๓ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๓ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๓ เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มอบหมาย ให้เจ้าหน้าที่ออกตรวจฟาร์มตามที่ผู้อุทธรณ์ยื่นคำขอพบว่าสถานประกอบกิจการไม่ตรงกับสภาพที่ปรากฏ จึงแจ้งให้ส่งแบบแปลนที่ตรงกับสภาพความเป็นจริง ได้มาตรฐาน และที่ควรมีตามขนาดการเลี้ยงเพิ่มเติม โดยในระยะเวลาเดียวกันเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับเรื่องร้องเรียนจากผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงว่าการประกอบกิจการ ของผู้อุทธรณ์ส่งกลิ่นเหม็นรบกวนและมีหนังสือแจ้งให้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไข วันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๖๓ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ส่งเอกสารเพิ่มเติม ดังนี้ ๑) แบบรายละเอียดมาตรฐาน เพื่อการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียที่มีผู้ประกอบวิชาชีพรับรอง ๒) สำเนาบัตรประกอบวิชาชีพของผู้รับรองแบบ ๓) สำเนาบัตรประกอบวิชาชีพของผู้ควบคุมงานก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย วันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๓ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์หยุดกิจการเนื่องจากใบอนุญาตสิ้นอายุแล้ว วันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๓ เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับเรื่องร้องเรียนเหตุรำคาญกลิ่นเหม็นจากฟาร์มเลี้ยงสุกรของผู้อุทธรณ์อีกครั้ง วันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๖๓ ผู้อุทธรณ์ยื่นหนังสือคัดค้านคำสั่งเร่งรัดให้ยื่นเอกสารเพิ่มเติมและหนังสือคัดค้าน คำสั่งให้หยุดประกอบกิจการเลี้ยงสัตว์ วันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๖๓ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือแจ้งเร่งรัด ยื่นเอกสารเพิ่มเติม (รอบที่ ๒) วันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ ผู้อุทธรณ์ยื่นหนังสือคัดค้านคำสั่งเร่งรัดยื่นเอกสาร เพิ่มเติม (รอบที่ ๒) วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๖๓ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือแจ้งเหตุการณ์ไม่อนุญาต ให้ประกอบกิจการ วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๖๓ ผู้อุทธรณ์มีหนังสือชี้แจงเหตุการณ์ยื่นคำขอต่อใบอนุญาต วันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๔ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการโดยให้เหตุผลว่า ผู้อุทธรณ์ ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติท้องถิ่น คือ ๑) ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตหลังใบอนุญาตสิ้นอายุ ต้องดำเนินการขออนุญาตใหม่ ๒) ไม่ยื่นเอกสารเพิ่มเติมตามหนังสือแจ้งให้ยื่นเอกสารเพิ่มเติม ๓) เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นขาดแบบแปลนรายละเอียดโครงสร้างระบบฟาร์มเพื่อนำมาใช้ออกตรวจสถานที่ประกอบกิจการ ในการพิจารณาอนุญาต ๔) หนังสือชี้แจงเหตุการณ์ยื่นคำขอต่ออายุประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ไม่อาจนำมาหักล้างการขอเอกสารเพิ่มเติมของเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้

ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำสั่ง ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ขอให้เพิกถอนคำสั่ง โดยโต้แย้งว่า ประเด็นที่หนึ่ง การยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตหลังใบอนุญาตเดิมสิ้นอายุแล้ว ต้องดำเนินการ ขออนุญาตใหม่นั้น ผู้อุทธรณ์อ้างว่าเป็นประชาชนทั่วไปไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ในการ ดำเนินการที่ผ่านมาได้อาศัยคำแนะนำของเจ้าหน้าที่มาโดยตลอด หากการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพภายหลังจากที่ใบอนุญาตเดิมหมดอายุแล้วไม่สามารถกระทำได้จริง เจ้าหน้าที่ ผู้รับคำขอต่ออายุใบอนุญาตจะต้องปฏิเสธและไม่รับคำขอต่ออายุใบอนุญาต พร้อมทั้งต้องแจ้งหรือแนะนำ ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตใหม่ตั้งแต่ขณะนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ยอมรับคำขอต่อใบอนุญาตไว้พิจารณาโดยไม่มี ข้อโต้แย้งหรือข้อทักท้วงใด ๆ รวมทั้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ยื่นเอกสารเพิ่มเติมเพื่อใช้ ประกอบการพิจารณาคำขอต่อใบอนุญาตประกอบกิจการอีกหลายครั้ง และได้ปล่อยระยะเวลาล่วงเลยนานกว่า

สี่เดือน ถือว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ยอมรับคำขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพไว้พิจารณาเรียบร้อยแล้ว หากยินยอมให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นปฏิบัติตามลักษณะที่กล่าวมาอาจเป็นช่องว่างให้มีการประวิงเวลาเพื่อหาประโยชน์อันมิชอบหรือกลั่นแกล้งผู้อื่นได้ ประเด็นที่สอง การไม่ยื่นเอกสารเพิ่มเติมตามหนังสือแจ้งให้ยื่นเอกสารเพิ่มเติมทั้งสองครั้งผู้อุทธรณ์อ้างว่าเป็นการปฏิบัติที่มิชอบ เนื่องจาก ๑) ผู้อุทธรณ์ได้ตรวจสอบข้อมูลจากเว็บไซต์ขององค์การบริหารส่วนตำบลเลาขวัญปรากฏว่า คู่มือสำหรับประชาชนเกี่ยวกับการขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพมิได้ระบุให้แนบเอกสารเกี่ยวกับแบบรายละเอียดมาตรฐานเพื่อการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย (แบบแปลนบ่อบำบัดน้ำเสีย) ที่มีผู้ประกอบการวิชาชีพเป็นผู้รับรอง สำเนาบัตรประกอบวิชาชีพของผู้รับรองแบบรายละเอียดมาตรฐานเพื่อการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย และสำเนาบัตรประกอบวิชาชีพของผู้ควบคุมการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลเลาขวัญมิได้กำหนดให้แนบเอกสารดังกล่าวไว้ในคู่มือสำหรับประชาชน จึงเป็นการพ้นวิสัยที่ผู้อุทธรณ์จะทราบได้ว่าจะต้องยื่นเอกสารประกอบการพิจารณาอย่างไร รวมทั้งเป็นการแสดงเจตนาอย่างชัดแจ้งว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเลาขวัญไม่มีความประสงค์ที่จะให้มีการยื่นเอกสารดังกล่าวเพื่อประกอบการพิจารณาแต่อย่างใด จึงต้องถือว่าการยื่นคำขอต่อใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพพร้อมเอกสารประกอบที่ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นไว้แล้วเป็นการปฏิบัติที่ถูกต้องสมบูรณ์ มีเอกสารประกอบครบถ้วนและเป็นไปตามคู่มือสำหรับประชาชนที่เผยแพร่ทุกประการ ๒) ในขณะที่ผู้อุทธรณ์ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอมีหน้าที่ต้องตรวจสอบคำขอและรายการเอกสารหลักฐานที่ยื่นพร้อมคำขอให้ถูกต้องครบถ้วน หากเห็นว่าไม่ถูกต้องหรือขาดเอกสารหลักฐานใดต้องแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขในทันที และหากไม่สามารถดำเนินการได้ในขณะนั้นจะต้องจัดทำบันทึกความบกพร่องและรายการเอกสารหรือหลักฐานเพิ่มเติมภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยให้เจ้าหน้าที่และผู้ยื่นคำขอลงนามไว้ในบันทึกด้วย ทั้งนี้เป็นไปตามคู่มือสำหรับประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบลเลาขวัญรายการการขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ข้อ ๑๓ ประกอบกับข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเลาขวัญ ควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๒๗ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอได้ตรวจสอบและยอมรับไว้แล้วโดยไม่ชักช้าหรือโต้แย้งถึงความไม่ถูกต้องครบถ้วนของเอกสารที่จะต้องแนบประกอบคำขอแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อการดำเนินการในขั้นตอนดังกล่าวเสร็จสิ้นลงจึงต้องถือว่าการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตของผู้อุทธรณ์เป็นการปฏิบัติที่ถูกต้องและมีเอกสารประกอบครบถ้วนเป็นไปตามคู่มือสำหรับประชาชนรวมทั้งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ และข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเลาขวัญ ควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๓ ทุกประการแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงไม่อาจเรียกเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมได้อีก และจะปฏิเสธการพิจารณาคำขอโดยอาศัยเหตุแห่งความไม่สมบูรณ์ของคำขอ หรือความไม่ครบถ้วนของเอกสารหรือหลักฐานไม่ได้ ๓) การเรียกเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม ผู้อุทธรณ์อ้างว่าได้ตรวจสอบรายละเอียดในข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเลาขวัญ ควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๓ ปรากฏว่า ไม่ได้กำหนดให้มีการยื่นเอกสารตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ยื่นเพิ่มเติมแต่อย่างใด การเรียกเอกสารเพิ่มเติมในกรณีนี้เป็นการกล่าวอ้างอำนาจที่ไม่มีอยู่จริงและเป็นการปฏิบัติเกินกว่าที่กฎหมายหรือข้อบัญญัติได้ให้อำนาจไว้ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อาจใช้บังคับแก่ผู้ใดได้ รวมทั้งไม่สามารถใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการได้ ประเด็นที่สาม ในการขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ผ่านมา องค์การบริหารส่วนตำบลเลาขวัญได้มีคำสั่งอนุญาตโดยมิได้ขอเอกสารเกี่ยวกับแบบรายละเอียดมาตรฐานเพื่อการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย (แบบแปลนบ่อบำบัดน้ำเสีย) ที่มีผู้ประกอบการวิชาชีพเป็นผู้รับรอง สำเนาบัตรประกอบวิชาชีพของผู้รับรองแบบรายละเอียดมาตรฐานเพื่อการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย และสำเนาบัตรประกอบวิชาชีพของผู้ควบคุมงานก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียเพื่อประกอบการพิจารณาแต่อย่างใด ซึ่งผู้อุทธรณ์เห็นว่าการขออนุญาต

ครั้งแรกเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมากกว่าการขอต่อใบอนุญาตเป็นอย่างมาก เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่มีความจำเป็นต้องใช้เอกสารดังกล่าวในขั้นตอนการขออนุญาตผู้อุทธรณ์ก็เห็นว่าไม่มีความจำเป็นใดที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องใช้เอกสารดังกล่าวในขั้นตอนการขอต่อใบอนุญาตที่มีความสำคัญน้อยกว่า การที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ยื่นเอกสารเพิ่มเติมอีกถึงสองครั้งเป็นการขอเอกสารที่เกินกว่าที่ได้กำหนดไว้ในคู่มือสำหรับประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบลเลาขวัญและข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลเลาขวัญ รวมทั้งไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจในการขอเอกสารนั้นได้ ผู้อุทธรณ์เห็นว่าเป็นการสร้างภาระแก่ผู้ประกอบการเกินความจำเป็น เป็นการประวิงเวลา สร้างขั้นตอนการปฏิบัติเกินกว่าข้อกำหนดตามกฎหมายและข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลเลาขวัญ รวมทั้งคู่มือสำหรับประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบลเลาขวัญ จึงเป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบ ประเด็นที่สี่ การกล่าวอ้างว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นขาดแบบแปลนรายละเอียดโครงสร้างระบบฟาร์มเพื่อนำมาใช้ออกตรวจสถานที่ประกอบกิจการในการพิจารณาออกใบอนุญาตนั้น ๑) ผู้อุทธรณ์เห็นว่าเอกสารเกี่ยวกับแบบแปลนรายละเอียดโครงสร้างระบบฟาร์มที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งให้ยื่นเพิ่มเติมเป็นเอกสารที่มีความจำเป็นสำหรับการขออนุญาตปลูกสร้างอาคารเท่านั้น ซึ่งผู้อุทธรณ์ได้ดำเนินการผ่านขั้นตอนดังกล่าวแล้วและเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้ประกอบการพิจารณาในขั้นตอนการขออนุญาตหรือขอต่อใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพแต่อย่างใด ๒) องค์การบริหารส่วนตำบลเลาขวัญมีแบบแปลนรายละเอียดโครงสร้างระบบฟาร์มของผู้อุทธรณ์อยู่ในความครอบครองแล้วเนื่องจากในการขออนุญาตก่อสร้างอาคารโรงเรือนที่ใช้สำหรับเลี้ยงสัตว์ ผู้อุทธรณ์ได้แนบบแบบแปลนการก่อสร้างและรายละเอียดเกี่ยวกับระบบก๊าซชีวภาพเรียบร้อยแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นใดที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องเรียกเอกสารดังกล่าวอีก ๓) ฟาร์มเลี้ยงสุกรของผู้อุทธรณ์ได้จัดทำระบบบำบัดมูลสัตว์และของเสียแบบ Covered Lagoon ที่มีหลักการทำงานโดยใช้จุลินทรีย์ชนิดที่ไม่ใช้ออกซิเจนจากอากาศในการย่อยสลายสารอินทรีย์ภายใต้สภาวะไร้อากาศ เป็นระบบปิดซึ่งคลุมด้วยวัสดุที่มีความยืดหยุ่นกันน้ำได้ เพื่อทำหน้าที่สร้างสภาวะไร้อากาศและช่วยกักเก็บก๊าซจากกระบวนการย่อยสลายของแบคทีเรียและช่วยปรับปรุงคุณภาพน้ำได้เป็นอย่างดี ระบบดังกล่าวถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลายเนื่องจากเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพสูง และในการดำเนินการจัดทำบ่อบำบัดในระบบดังกล่าวสามารถจัดทำเป็นบ่อแบบบอดินได้ โดยในการสร้างแบบบอดินนี้ไม่ต้องมีโครงสร้างเช่นเดียวกับการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างชนิดอื่น ๆ จึงไม่จำเป็นต้องใช้วิศวกรในการออกแบบหรือรับรองการก่อสร้างหรือควบคุมงานแต่อย่างใด การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งเรียกให้ผู้อุทธรณ์ยื่นเอกสารเพิ่มเติมเห็นว่าเป็นการสร้างเงื่อนไขที่เกินความจำเป็นเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด และไม่มีกฎหมายรองรับ ประเด็นที่ห้า การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับคำร้องขอต่อใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามที่ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นไว้เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๓ แต่กลับปล่อยระยะเวลาให้ล่วงเลยมานานถึงสี่เดือนกับอีกสี่วันจึงมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการนั้น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕๖ วรรคสองและวรรคสาม กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องออกใบอนุญาตหรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมเหตุผลให้ผู้ขออนุญาตทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอ และหากมีเหตุจำเป็นไม่อาจดำเนินการได้ทันทีให้ขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินสองครั้ง ๆ ละไม่เกินสิบห้าวัน แต่ต้องมีหนังสือแจ้งการขยายเวลาและเหตุจำเป็นให้ผู้ขออนุญาตทราบก่อนสิ้นกำหนดเวลา แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกลับไม่สนใจและปฏิบัติตามขั้นตอนวิธีการที่กำหนดไว้ตามกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด จึงถือเป็นการละเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายโดยไม่ชอบและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อุทธรณ์ ประเด็นที่ ๖ ก่อนที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการเคยมีพฤติกรรมที่เป็นการลู่แก่อำนาจ ไม่เคารพ และไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหลายครั้ง รวมทั้งมีพฤติกรรมในการกีดกันหรือตัดตอนการตรวจสอบการถ่วงถ่วงของเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องและส่องเจตนาในทางที่ไม่ชอบหรือกลั่นแกล้งผู้อุทธรณ์ อาทิ ๑) มีคำสั่งระงับการประกอบกิจการตามหนังสือที่ กข ๗๑๘๐๒/๑๑๐๗

ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๒ และหนังสือที่ กจ ๗๑๘๐๒/๙๙๖ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๖๒ โดยกล่าวอ้างว่า ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาตจากองค์การบริหารส่วนตำบลเลาขวัญ ทั้งที่ในความเป็นจริง ได้ออกหนังสืออนุญาตให้จัดตั้งฟาร์มเลี้ยงสุกร เลขที่ กจ ๗๑๘๐๒/๗๖ อนุญาตให้จัดตั้งฟาร์มเลี้ยงสุกรได้ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อบัญญัติตำบล เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยมีผลตั้งแต่วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ เป็นต้นมา รวมทั้งในการออกคำสั่งดังกล่าวก็ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๗ กล่าวคือ มิได้จัดให้มีเหตุผลข้อเท็จจริง เหตุผลเกี่ยวกับกฎหมายที่อ้างอิงในการออกคำสั่ง และเหตุผลเกี่ยวกับข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ เมื่อผู้อุทธรณ์ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแล้วเจ้าพนักงานท้องถิ่นมิได้ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๕ แต่อย่างใด ๒) มีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์หยุดเลี้ยงสุกรชั่วคราวตามหนังสือที่ กจ ๗๑๘๐๒/๑๕๑๖ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๖๒ โดยมีได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๗ กล่าวคือ มิได้จัดให้มีเหตุผลข้อเท็จจริง เหตุผลเกี่ยวกับกฎหมายที่อ้างอิงในการออกคำสั่ง และเหตุผลเกี่ยวกับข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ เมื่อผู้อุทธรณ์ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแล้วองค์การบริหารส่วนตำบลเลาขวัญมิได้ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๕ แต่อย่างใด ๓) ดำเนินการจัดทำประชาคมหมู่บ้านเกี่ยวกับการขออนุญาตก่อสร้างฟาร์มเลี้ยงสุกรของผู้อุทธรณ์ โดยกล่าวอ้างว่าผู้อุทธรณ์ขออนุญาตก่อสร้างโดยไม่ผ่านการประชาคมของหมู่บ้าน ผู้อุทธรณ์เห็นว่าหากต้องทำประชาคมหมู่บ้านก็ควรที่จะต้องทำก่อนที่จะมีการอนุญาตให้จัดตั้งฟาร์ม แต่ในกรณีนี้องค์การบริหารส่วนตำบลเลาขวัญได้อนุญาตให้ผู้อุทธรณ์จัดตั้งฟาร์มเลี้ยงสุกรตั้งแต่วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องทำประชาคมอีกในภายหลังจากที่ได้อนุญาตไปแล้วแต่อย่างใด รวมทั้งไม่มีกฎหมายใดที่ให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนตำบลเลาขวัญในการจัดทำประชาคมหมู่บ้าน โดยการดำเนินการดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน และผู้ใหญ่บ้านตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่ และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ หมวด ๔ ข้อ ๔๔ ประกอบกับข้อ ๓๙ ซึ่งผู้อุทธรณ์ได้มีหนังสือคัดค้านการทำประชาคมหมู่บ้านดังกล่าวแล้ว แต่นายองค์การบริหารส่วนตำบลเลาขวัญยังคงตั้งต้นและดำเนินการในการทำประชาคมต่อไป ซึ่งถือเป็นพฤติกรรมที่ลุแก่อำนาจและไม่เคารพต่อบทบัญญัติของกฎหมายอย่างชัดเจน ๔) เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีหนังสือที่ กจ ๗๑๘๐๒/๑๑๔๗ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๓ แจ้งคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้แก้ไขปรับปรุง โดยกล่าวอ้างว่าการประกอบกิจการของผู้อุทธรณ์ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญตามบทบัญญัติมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวออกคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์ปรับปรุง ซึ่งเมื่อผู้อุทธรณ์ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแล้ว ในขณะที่เรื่องอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เจ้าพนักงานท้องถิ่นกลับซึ่งมีหนังสือที่ กจ ๗๑๘๐๒/๔๒๐ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๓ แจ้งยกเลิกคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้แก้ไขปรับปรุงตามหนังสือข้างต้น จนเป็นเหตุให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ต้องมีคำสั่งจำหน่ายอุทธรณ์ดังกล่าว ซึ่งผู้อุทธรณ์เห็นว่าเป็นการตัดตอนหรือกีดกันการตรวจสอบเพื่อค้นหาความจริงหรือการกลั่นกรองการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ประเด็นที่เจ็ด เนื่องจากการออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการตามหนังสือที่อ้างถึงมีความเกี่ยวข้องกับการแจ้งให้ยื่นเอกสารเพิ่มเติมตามหนังสือองค์การบริหารส่วนตำบลเลาขวัญ ที่ กจ ๗๑๘๐๒/๑๔๑๓ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๖๓ หนังสือแจ้งให้ยื่นเอกสารเพิ่มเติม (รอบที่ ๒) ที่ กจ ๗๑๘๐๒/๑๕๒๗ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๖๓ และหนังสือแจ้งเหตุผลการไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการที่ กจ ๗๑๘๐๒/๑๗๔๗ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๖๓

ดังนั้น ผู้อุทธรณ์จึงมีความประสงค์ที่จะให้คำอุทธรณ์คัดค้านหรือคำชี้แจงตามหนังสือดังกล่าวทุกฉบับเป็นส่วนหนึ่งของคำอุทธรณ์ฉบับนี้ด้วย

เจ้าพนักงานท้องถิ่นชี้แจงแก่ผู้อุทธรณ์พร้อมเอกสารหลักฐาน สรุปความได้ว่า ใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (เลี้ยงสัตว์) ประเภทสุกร ของผู้อุทธรณ์หมดอายุเมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๖๓ วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๓ ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยแนบใบอนุญาตเดิมพร้อมหลักฐาน ดังนี้ ๑) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้านเจ้าของกิจการ ๒) สำเนาทะเบียนบ้านของบ้านที่ใช้เป็นที่ตั้งสถานประกอบการ ๓) หลักฐานแสดงว่าอาคารที่ใช้เป็นสถานประกอบการสามารถใช้ประกอบการนั้นได้โดยถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๓ เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้เจ้าหน้าที่ออกตรวจฟาร์มตามที่ผู้อุทธรณ์ยื่นคำขอรับใบอนุญาตไว้พบว่าการประกอบกิจการไม่ตรงกับสภาพที่ปรากฏ จึงแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ส่งเอกสารเพิ่มเติมโดยให้ส่งแบบแปลนที่ตรงกับสภาพความเป็นจริงที่ได้มาตรฐานและที่ควรมีตามขนาดการเลี้ยงเพื่อนำมาประกอบการพิจารณา วันที่ ๑๕ - ๑๖ กันยายน ๒๕๖๓ เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับเรื่องร้องเรียนจากผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง จำนวน ๓ ราย กรณีฟาร์มสุกรของผู้อุทธรณ์ส่งกลิ่นเหม็นรบกวน วันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๖๓ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือแจ้งเร่งรัดให้ผู้อุทธรณ์ยื่นเอกสารเพิ่มเติม ดังนี้ ๑) แบบรายละเอียดมาตรฐานเพื่อการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย (แบบแปลนบ่อบำบัดน้ำเสีย) ที่มีผู้ประกอบวิชาชีพเป็นผู้รับรอง ๒) สำเนาบัตรประกอบวิชาชีพของผู้รับรองแบบรายละเอียดมาตรฐานเพื่อการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย ๓) สำเนาบัตรประกอบวิชาชีพของผู้ควบคุมงานก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย ภายในวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๖๓ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาอนุญาต วันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๓ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือแจ้งให้หยุดกิจการเนื่องจากผู้อุทธรณ์ไม่มีใบอนุญาตแล้ว ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม วันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๓ เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับเรื่องร้องเรียนเหตุรำคาญกลิ่นเหม็นจากฟาร์มสุกรของผู้อุทธรณ์ วันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๖๓ ผู้อุทธรณ์ยื่นหนังสือคัดค้านคำสั่งเร่งรัดให้ยื่นเอกสารเพิ่มเติมและหนังสือคัดค้านคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการเลี้ยงสัตว์ วันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๖๓ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์เร่งรัดส่งเอกสารเพิ่มเติม (รอบที่ ๒) หากไม่ดำเนินการตามระยะเวลาที่กำหนดจะออกหนังสือแจ้งให้หยุดดำเนินการชั่วคราว วันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ ผู้อุทธรณ์ยื่นหนังสือคัดค้านคำสั่งเร่งรัดยื่นเอกสารเพิ่มเติม (รอบที่ ๒) วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๖๓ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือแจ้งเหตุผลการไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๖๓ ผู้อุทธรณ์ยื่นหนังสือชี้แจงเหตุผลกรณีการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ วันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๔ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการเนื่องจากผู้อุทธรณ์ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๔ ผู้อุทธรณ์ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นพร้อมเอกสารเพิ่มเติมที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งขอให้เพิ่มเติมเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาอนุญาตตามคำขอเลขที่ ๒๘/๖๓ วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๔ เจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบฟาร์มสุกรของผู้อุทธรณ์และเขียนรายงานเพื่อเสนอในการพิจารณา หลังจากนั้นได้ตรวจพบว่าข้อมูลจำนวนสัตว์เลี้ยงในแบบคำขอกับข้อมูลในแบบแปลนไม่ตรงกัน และวิธีการกำจัดก๊าซที่เกิดจากบ่อเก็บมูลสุกรยังไม่เป็นไปตามแบบแปลนที่ผู้อุทธรณ์แจ้งไว้ วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๖๔ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขปรับปรุงสถานที่ประกอบกิจการ วันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับหนังสือชี้แจงแก้คำแนะนำให้แก้ไขปรับปรุงจากผู้อุทธรณ์ วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งให้ผู้เลี้ยงสัตว์ทุกรายเข้าร่วมประชุมรับฟังคำแนะนำและปรับปรุงกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเพื่อหาแนวทางร่วมกันและทำความเข้าใจถึงมาตรการควบคุมการเลี้ยงสัตว์ที่เคร่งครัด

และมาตรฐานที่ควรมี โดยร่วมมือกับสำนักงานสาธารณสุขอำเภอเลาขวัญและสำนักงานปศุสัตว์อำเภอเลาขวัญ มาให้คำแนะนำ ในการออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพครั้งนี้ เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นได้พิจารณาตามหลักนิติศาสตร์ที่ยึดความถูกต้อง เป็นธรรม เสมอภาค ตรงไปตรงมา ใช้อำนาจ อย่างระมัดระวังตามอำนาจหน้าที่เท่าที่กฎหมายกำหนดและคู่มือแนวทางการปฏิบัติงาน ใช้หลักรัฐศาสตร์ โดยพยายามเสนอแนวทาง ข้อเสนอแนะ และแจ้งผู้ประกอบการอย่างถึงที่สุดก่อนทุกครั้งก่อนออกคำสั่ง โดยคำสั่งทางปกครองเป็นสิ่งที่สุดท้ายที่ดำเนินการและยึดหลักอยู่ร่วมกันได้อย่างสุสันติ ยั่งยืน ทั้งหน่วยงานรัฐ ผู้ประกอบการ และผู้อยู่อาศัยรอบ ๆ สถานประกอบกิจการ ใช้หลักพฤติกรรมของผู้ประกอบการที่ปล่อยให้ ปัญหาเหตุรำคาญสะสมมานานจนกระทั่งมีผู้ร้องเรียนเรื่องกลิ่น ทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องเข้าไปใช้อำนาจ หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อควบคุมและสั่งให้มีการปรับปรุงเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลง ไปในทางที่ดีขึ้นกว่าในอดีต จากการค้นหาข้อมูลทราบว่าผู้อุทธรณ์ไม่ได้เป็นผู้เลี้ยงสัตว์เองแต่ให้ผู้อื่นเช่า จึงวิเคราะห์ได้ว่าเป็นผู้รับประโยชน์แต่ขาดความรับผิดชอบต่อสังคม ก่อปัญหาเรื่องกลิ่นเรื่อยมา จนกระทั่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้าไปควบคุมและใช้มาตรการเด็ดขาดจนเกิดความเปลี่ยนแปลง การพิจารณา ออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทการเลี้ยงสัตว์ซึ่งเป็นระบบโรงเรือน ที่มีปริมาณการเลี้ยงจำนวนมากและเป็นการเลี้ยงแบบเชิงพาณิชย์ชัดเจนไม่ใช่การเลี้ยงตามวิถีชาวบ้าน เพื่อการยังชีพในครัวเรือน หรือเลี้ยงในปริมาณที่ไม่มากจนเกินไป จำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยเฉพาะ อย่างยิ่งโครงสร้างอาคาร แบบแปลน ผังบริเวณ ระบบบำบัด การกำจัดสิ่งปฏิกูล รวมทั้งเหตุร้องเรียนเกี่ยวกับ ผู้ประกอบการรายนั้น ๆ ว่าเคยเกิดขึ้นหรือไม่ สิ่งที่หน่วยงานรัฐควรดำเนินการคือการยกระดับมาตรฐาน การเลี้ยงสัตว์ให้ปลอดภัยทั้งผู้เลี้ยง สัตว์เลี้ยง ผู้บริโภค และสังคม จากข้อเท็จจริง ข้อพิจารณา ข้อเสนอแนะ ในการใช้ดุลพินิจตามคำชี้แจงดังกล่าวข้างต้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่อาจเพิกถอนคำสั่งตามหนังสือที่ กจ ๗๑๘๐๒/๐๕ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๔ ตามที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอได้จนกว่าจะดำเนินการแก้ไขปรับปรุง ให้เป็นไปตามหนังสือที่ กจ ๗๑๘๐๒/๙๙ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๖๔ เรื่อง คำแนะนำให้แก้ไขปรับปรุง สถานประกอบกิจการ

ศูนย์อนามัยที่ ๕ ราชบุรี กรมอนามัย ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงร่วมกับเจ้าหน้าที่ จากสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดกาญจนบุรีเมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๔ พบว่า สถานประกอบกิจการ “ไพโรจน์ฟาร์ม” ตั้งอยู่เลขที่ ๑๐๓ หมู่ ๑๖ ตำบลเลาขวัญ อำเภอเลาขวัญ จังหวัดกาญจนบุรี มีเนื้อที่ประมาณ ๗๐ ไร่ มีโรงเรือนทั้งหมด ๗ โรงเรือน ได้รับอนุญาตให้เลี้ยงสุกร ๔ โรงเรือน ๆ ละ ๗๐๐ ตัว มีสุกรประมาณ ๒,๘๐๐ ตัว ปัจจุบันยังคงประกอบกิจการอยู่ อีก ๓ โรงเรือนยังไม่ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารและยังอยู่ในขั้นตอนการยื่นขออนุญาต เจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบมีความเห็นว่า การอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรณีไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการแก่ผู้อุทธรณ์นั้น องค์การบริหารส่วนตำบลเลาขวัญมีข้อบัญญัติท้องถิ่น เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ การประกอบกิจการเลี้ยงสุกรของผู้อุทธรณ์จึงอยู่ในบังคับที่ต้องขออนุญาต การอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๔ จึงอยู่ในระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ จากการตรวจสอบพบว่าใบอนุญาตฉบับเดิมได้สิ้นอายุเมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๖๓ ซึ่งผู้อุทธรณ์ได้ยื่นคำขอ ต่อใบอนุญาตเมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๓ ภายหลังใบอนุญาตสิ้นอายุแล้ว และยังพบอีกว่าเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นได้มีหนังสือแจ้งขอเอกสารเพิ่มเติมเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตแก่ผู้อุทธรณ์ตามหนังสือ ที่ กจ ๑๘๐๒/๑๔๑๓ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๖๓ และหนังสือที่ กจ ๗๑๘๐๒/๑๕๒๗ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๖๓ (รอบ ๒) ในวันที่ลงพื้นที่ตรวจสอบผู้อุทธรณ์ยังประกอบกิจการเลี้ยงสุกรอยู่ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้มีหนังสือแจ้งให้หยุดประกอบกิจการเนื่องจากไม่มีใบอนุญาตลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๓ จึงเป็นการประกอบ กิจการโดยไม่ได้รับอนุญาต จากการที่ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการเลี้ยงสุกรโดยกิจการดังกล่าวเป็นกิจการ

ที่ต้องมีการควบคุม ต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่ผู้อุทธรณ์ยื่นคำขอต่อใบอนุญาตประกอบกิจการ ภายหลังที่ใบอนุญาตสิ้นอายุแล้วจะต้องยื่นคำขอใบอนุญาตใหม่ตั้งแต่ต้นมิใช่ยื่นขอต่อใบอนุญาต ข้อบัญญัติ ตำบล เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดว่าจะต้องยื่นขอต่อใบอนุญาตต่อเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นก่อนสิ้นอายุ เมื่อได้ยื่นคำขอพร้อมเสียค่าธรรมเนียมแล้วให้ประกอบกิจการต่อไปได้จนกว่าเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นจะสั่งไม่ต่อใบอนุญาต ในกระบวนการยื่นขอใบอนุญาตใหม่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องพิจารณา เช่นเดียวกับผู้ขอใบอนุญาตรายใหม่โดยผู้อุทธรณ์จะต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตเพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น พิจารณาออกใบอนุญาต และมีการทำความเข้าใจตามข้อบัญญัติตำบล เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๘ จึงจำเป็นที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องดำเนินการพิจารณาออกใบอนุญาตใหม่ ต่อมาเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นมีหนังสือแจ้งขอเอกสารเพิ่มเติมจากผู้อุทธรณ์ แต่ผู้อุทธรณ์เพิกเฉยไม่ยื่นเอกสารเพิ่มเติม และได้ทำ หนังสือยื่นอุทธรณ์คำสั่งเรื่องการขอเอกสารเพิ่มเติมจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งหนังสือแจ้งขอเอกสารเพิ่มเติม ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นยังไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองจึงไม่อยู่ในกระบวนการที่จะอุทธรณ์ได้เนื่องจาก เป็นหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ยื่นเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตเท่านั้น จึงถือได้ว่าผู้อุทธรณ์ มิได้ดำเนินการยื่นเอกสารเพิ่มเติมตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นร้องขอ เป็นเหตุให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่ง ไม่ออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ จากการสอบถามข้อเท็จจริงจากเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล เลาขวัญทราบว่า ปัจจุบันผู้อุทธรณ์ได้ดำเนินการยื่นเอกสารตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งเข้ามาแล้ว แต่จำนวน สุกครตามผู้อุทธรณ์ยื่นคำขอรับใบอนุญาต มีจำนวน ๗,๐๐๐ ตัว ซึ่งเกินความเป็นจริง ตามแบบที่ผู้อุทธรณ์ ได้ยื่นมีจำนวน ๔ โรงเรือน สามารถเลี้ยงได้โรงเรือนละ ๗๐๐ ตัว รวมทั้งหมด ๒,๘๐๐ ตัว ในเรื่องของระบบ การจัดการก๊าซจากบ่อก๊าซชีวภาพ เจ้าพนักงานท้องถิ่นขอให้ผู้อุทธรณ์ดำเนินการจัดการอย่างเป็นระบบ ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบแก่ผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง โดยให้ทำแผนการดำเนินการมาให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อจะพิจารณาออกใบอนุญาตต่อไป จากการตรวจสอบสถานประกอบกิจการของผู้อุทธรณ์ยังไม่ดำเนินการ ตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้แจ้งขอให้ผู้อุทธรณ์ดำเนินการ จึงยังไม่สามารถออกใบอนุญาตให้แก่ผู้อุทธรณ์ได้ และในวันที่ตรวจสอบผู้อุทธรณ์ได้แจ้งว่าจะดำเนินการแก้ไขจำนวนสุกรในการยื่นขอรับใบอนุญาตให้ถูกต้อง และจะดำเนินการทำแผนการจัดการบ่อก๊าซเพื่อยื่นขอรับใบอนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นต่อไป

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ตรวจพิจารณาเอกสารหลักฐาน รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องเรียบร้อยแล้ว มีประเด็นอุทธรณ์ที่ต้องวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในขณะที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่ง ผู้อุทธรณ์ปฏิบัติไม่ถูกต้อง ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไข เพิ่มเติม ข้อบัญญัติท้องถิ่น และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องหรือไม่ อย่างไร

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกร ใช้ชื่อสถานประกอบกิจการว่า “ไพโรจน์ฟาร์ม” ตั้งอยู่เลขที่ ๑๐๓ หมู่ที่ ๑๖ ตำบลเลาขวัญ อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดกาญจนบุรี ได้รับหนังสือ อนุญาตให้จัดตั้งฟาร์มเลี้ยงสุกรจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยใบอนุญาตประกอบกิจการ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพฉบับปัจจุบัน เล่มที่ ๑/๖๒ เลขที่ ๒๘ ปี ๒๕๖๒ ออกให้ ณ วันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๒ ใช้ได้ถึงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๖๓ ผู้อุทธรณ์ยื่นคำขอต่อใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตราย ต่อสุขภาพพร้อมเอกสารหลักฐาน ได้แก่ สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้านเจ้าของกิจการ สำเนาทะเบียนบ้านของบ้านที่ใช้เป็นที่ตั้งสถานประกอบการ และหลักฐานแสดงว่าอาคารที่ใช้เป็นสถานที่ ประกอบการสามารถใช้ประกอบการนั้นได้โดยถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๓ ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามเลขรับที่ ๒๘/๖๓ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๓ เจ้าหน้าที่ ขององค์การบริหารส่วนตำบลเลาขวัญได้ตรวจสภาพด้านสุขลักษณะของสถานที่ เครื่องมือหรืออุปกรณ์

ระบบกำจัดหรือบำบัดของเสียและอื่น ๆ ของสถานที่ประกอบกิจการ เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๓ รายงานต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าครบถ้วนถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้ว ในขณะที่เดียวกันมีผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงสถานประกอบกิจการ จำนวน ๓ ราย ยื่นคำร้องต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นขอให้แก้ไขปัญหากลิ่นเหม็นจากฟาร์มเลี้ยงสุกรของผูุ้ธรณ์ โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาว่าเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญที่ก่อให้เกิดผลกระทบแก่ ผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงและใช้อำนาจตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกคำสั่งให้ผูุ้ธรณ์ปรับปรุงแก้ไขการประกอบกิจการ ซึ่งผูุ้ธรณ์ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ยกเลิกคำสั่งแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่าการยื่นคำขอของผูุ้ธรณ์เป็นการดำเนินการหลังจากวันสิ้นอายุต้องพิจารณาในฐานะผู้ประกอบการรายใหม่ จึงแจ้งให้ผูุ้ธรณ์ยื่นเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมได้แก่ ๑) แบบรายละเอียดมาตรฐานเพื่อการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย (แบบแปลนบ่อบำบัดน้ำเสีย) ที่มีผู้ประกอบวิชาชีฟเป็นผู้รับรอง ๒) สำเนาบัตรประกอบวิชาชีฟของผู้รับรองแบบรายละเอียดมาตรฐานเพื่อการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย ๓) สำเนาบัตรประกอบวิชาชีฟของผู้ควบคุมงานการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาอนุญาต แต่ผูุ้ธรณ์อ้างว่าได้ส่งเอกสารหลักฐานให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในคู่มือสำหรับประชาชนซึ่งเผยแพร่ในเว็บไซต์ขององค์การบริหารส่วนตำบลเลาขวัญแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีหนังสือเร่งรัดให้ยื่นเอกสารเพิ่มเติม รวม ๒ ครั้ง และมีหนังสือแจ้งให้หยุดประกอบกิจการเนื่องจากใบอนุญาตฉบับเดิมสิ้นอายุแล้ว ซึ่งผูุ้ธรณ์ได้มีหนังสือคัดค้านมาโดยตลอด ระหว่างนั้นเจ้าพนักงานท้องถิ่นยังได้รับเรื่องร้องเรียนจากผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงฟาร์มเลี้ยงสุกรว่าได้รับความเดือดร้อนจากกลิ่นเหม็นด้วย ต่อมาเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีหนังสือแจ้งเหตุการณ์ไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการแก่ผูุ้ธรณ์โดยให้โต้แย้งภายในสิบห้าวัน ซึ่งผูุ้ธรณ์โต้แย้งว่าการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะอาศัยเหตุเกี่ยวกับการแจ้งให้ปรับปรุงสภาพสถานประกอบกิจการและให้ยื่นเอกสารเพิ่มเติมเป็นเหตุผลในการออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องและเป็นเหตุให้ผูุ้ธรณ์ไม่ได้รับความเป็นธรรม เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการโดยให้เหตุผลว่า ผูุ้ธรณ์ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติท้องถิ่น คือ ๑) ยื่นคำขอต่อใบอนุญาตหลังใบอนุญาตสิ้นอายุแล้ว ต้องดำเนินการขออนุญาตใหม่ ๒) ไม่ยื่นเอกสารเพิ่มเติมตามหนังสือแจ้งให้ยื่นเอกสารเพิ่มเติม ๓) เจ้าพนักงานท้องถิ่นขาดแบบแปลนรายละเอียดโครงสร้างระบบฟาร์มเพื่อนำมาใช้ออกตรวจสถานที่ประกอบกิจการในการพิจารณาอนุญาต ๔) หนังสือชี้แจงกรณีการยื่นคำขอต่อใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพไม่อาจนำมาหักล้างการขอเอกสารเพิ่มเติมของเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ ผูุ้ธรณ์ไม่พอใจคำสั่งยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ขอให้เพิกถอนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการออกใบอนุญาตหรือต่อใบอนุญาตตามที่ยื่นคำขอโดยเร็ว หรืออนุโลมให้ถือว่าคำขอต่ออายุใบอนุญาตที่ได้ยื่นไว้เป็นคำขอใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพพร้อมทั้งมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาอนุญาตให้ประกอบกิจการได้ตามความประสงค์ มีประเด็นโต้แย้ง รวม ๗ ประเด็น สรุปได้ว่า เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเลาขวัญได้ทำการตรวจสอบคำขอ เอกสารประกอบคำขอและรับคำขอไว้โดยไม่มีข้อโต้แย้งหรือข้อทักท้วงใด ๆ ไม่อาจยกเหตุมาเป็นข้ออ้างในการพิจารณาออกคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตได้ การเรียกเอกสารเพิ่มเติมเป็นการปฏิบัติที่มีชอบเนื่องจากมิได้กำหนดไว้ในคู่มือสำหรับประชาชนในการยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเป็นการกล่าวอ้างอำนาจที่ไม่มีอยู่จริงและปฏิบัติเกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ กิจการฟาร์มเลี้ยงสุกรเคยได้รับอนุญาตมาก่อนแล้วการเรียกเอกสารเพิ่มเติมทั้ง ๓ รายการเป็นการสร้างภาระเกินกว่าความจำเป็น เป็นการประวิงเวลาแบบแปลนรายละเอียดโครงสร้างระบบฟาร์มมีอยู่ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วไม่มีความจำเป็นต้องเรียกเพิ่มเติม เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้เวลาพิจารณานานเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดโดยไม่มีหนังสือแจ้งให้ผูุ้ธรณ์ทราบ

ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีพฤติการณ์กีดกันหรือตัดตอนการตรวจสอบ กลั่นกรองของเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง และส่อเจตนาในทางที่มีชอบหรือกลั่นแกล้งผู้อุทธรณ์ เหตุดังกล่าว ถือเป็นการกระทำที่ไม่อยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติตามกฎหมายและระเบียบแนวปฏิบัติของราชการที่เกี่ยวข้อง มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ลุแก่อำนาจ และสร้างภาระแก่ผู้ประกอบการเกินกว่าที่ควรจะเป็น จากรายงาน การตรวจสอบข้อเท็จจริงของศูนย์อนามัยที่ ๕ ราชบุรี ร่วมกับสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดกาญจนบุรี พบว่า ในปัจจุบันผู้อุทธรณ์ยังประกอบกิจการเลี้ยงสุกรอยู่ จำนวน ๔ โรงเรือน รวมประมาณ ๒,๘๐๐ ตัว และมีแผนที่จะ ขยายการเลี้ยงออกไปอีก ๓ โรงเรือน ขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร องค์การบริหารส่วน ตำบลเลาขวัญมีข้อบัญญัติท้องถิ่น เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดให้การเลี้ยงสุกร เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุม และห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการเว้นแต่จะได้รับอนุญาต มีคู่มือสำหรับ ประชาชนที่กำหนดขั้นตอน ระยะเวลาให้บริการ และผู้รับผิดชอบตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ และเผยแพร่ในเว็บไซต์ขององค์การบริหารส่วน ตำบลเลาขวัญแล้ว นอกจากนี้ยังได้ออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเลาขวัญ ควบคุมกิจการที่เป็นอันตราย ต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๓ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๓ ซึ่งจากการสืบค้นของฝ่ายเลขานุการไม่พบว่า ได้ลงประกาศเผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษา

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๒ บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการที่ประกาศตามมาตรา ๓๑ ให้ราชการ ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นดังต่อไปนี้ (๑) กำหนดประเภทของกิจการตามมาตรา ๓๑ บางกิจการ หรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น (๒) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไป สำหรับให้ผู้ดำเนินการตาม (๑) ปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินการ และมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ” มาตรา ๕๔ บัญญัติว่า “ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้ การประกอบกิจการใดหรือการกระทำใดต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้ราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขอ และการออกใบอนุญาตในเรื่อง นั้นได้...” มาตรา ๕๕ บัญญัติว่า “...การขอต่ออายุใบอนุญาตจะต้องยื่นคำขอก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ เมื่อได้ยื่น คำขอพร้อมกับเสียค่าธรรมเนียมแล้วให้ประกอบกิจการต่อไปได้จนกว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งไม่ต่ออายุ ใบอนุญาต” “หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขอต่ออายุใบอนุญาต และการอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่น” องค์การบริหารส่วนตำบลเลาขวัญได้ออกข้อบัญญัติตำบล เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๕ กำหนดว่า “ให้กิจการตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ ๕/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๓๘ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๕ และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามบัญชีแนบท้ายข้อบังคับตำบลนี้ เป็นกิจการที่ให้ควบคุมตามมาตรา ๓๒ (๑)” “ลำดับที่ ๒ การเลี้ยงสุกร” ข้อ ๖ กำหนดว่า “เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันใช้ข้อบัญญัติตำบล ห้ามมิให้ บุคคลใดประกอบกิจการซึ่งระบุไว้ตามบัญชีแนบท้ายนี้ เว้นแต่ได้รับอนุญาต” ข้อ ๑๐ กำหนดว่า “ผู้ใดประสงค์ จะจัดตั้งสถานที่ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพให้ยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น พร้อมหลักฐานต่าง ๆ ตามที่องค์การบริหารส่วนตำบลกำหนด” ข้อ ๑๒ กำหนดว่า “เมื่อผู้ได้รับใบอนุญาตผู้ใด ประสงค์จะขอต่อใบอนุญาตให้ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นพร้อมชำระค่าธรรมเนียมก่อนใบอนุญาต สิ้นอายุ” การที่ผู้อุทธรณ์ยื่นคำขอต่อใบอนุญาตพร้อมเอกสารหลักฐานหลังจากใบอนุญาตฉบับเดิมสิ้นอายุ ถือเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามมาตรา ๕๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และตามข้อ ๑๒ และ ๑๓ แห่งข้อบัญญัติตำบล เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๘ สิทธิประกอบกิจการตามกฎหมายของการดำเนินการกิจการตามใบอนุญาตฉบับเดิมได้หมดสิ้นไป

นับแต่วันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุแล้ว หากผู้อุทธรณ์ประสงค์จะดำเนินการฟาร์มเลี้ยงสุกรต่อไปจะต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยยื่นเอกสารหลักฐานตามที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่น และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างถูกต้อง ครบถ้วน ทั้งนี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องพิจารณาคำขอของผู้อุทธรณ์ ในฐานะผู้ประกอบการรายใหม่ ส่วนเจ้าพนักงานท้องถิ่นเมื่อได้รับคำขอแล้วมีหน้าที่ต้องตรวจสอบความถูกต้อง และความสมบูรณ์ของคำขอ ถ้าปรากฏว่าไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ตามหลักเกณฑ์ วิธีการหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ จะต้องแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องและสมบูรณ์ในคราวเดียวกัน หากผู้อุทธรณ์ไม่แก้ไขภายใน ระยะเวลาที่กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นคืนคำขอและเอกสารที่ได้รับ รวมถึงให้ถือว่าไม่มีการยื่นขออนุญาต ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ดังนั้น การที่ผู้อุทธรณ์ยื่นคำขอต่อใบอนุญาตหลังจากใบอนุญาตสิ้นอายุ และเจ้าพนักงานท้องถิ่นรับไว้พิจารณา จึงเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นที่สอง คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือที่ กจ ๗๑๘๐๒/๐๕ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๔ ไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทฟาร์มเลี้ยงสุกร โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในขณะที่ออกคำสั่ง นายบุญทัน ไพบูลย์ผล ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเลาขวัญ เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีอำนาจหน้าที่พิจารณาออกคำสั่งทางปกครองได้ เมื่อพิจารณาจากคำสั่งที่แสดงถึงเหตุผลที่ออกคำสั่ง ประกอบด้วย ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณา ข้อเสนอสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ และได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ถือได้ว่ามีรูปแบบถูกต้องตามที่กำหนดในมาตรา ๓๗ และ ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้อุทธรณ์ยื่นคำขอต่อใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทฟาร์มเลี้ยงสุกรหลังจากใบอนุญาตสิ้นอายุ และเจ้าพนักงานท้องถิ่นรับไว้พิจารณาโดยไม่คืนคำขอให้ผู้อุทธรณ์ตั้งแต่แรก ถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดทั้งสองฝ่าย อีกทั้งสถานภาพแห่งสิทธิของการประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกรตามใบอนุญาตฉบับเดิมได้หมดสิ้นลงไปแล้ว หากผู้อุทธรณ์ประสงค์จะประกอบกิจการต่อไปต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตฉบับใหม่และเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องพิจารณาอนุญาตในฐานะผู้ประกอบการรายใหม่ ทั้งนี้ ให้ถือว่าการดำเนินการฟาร์มเลี้ยงสุกรในลักษณะที่เป็นการค้าหลังจากใบอนุญาตสิ้นอายุเป็นการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นด้วย ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นรับคำขอของผู้อุทธรณ์ไว้พิจารณาและใช้อำนาจตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการจึงไม่ขัดด้วยกฎหมาย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๖/๒ แห่งพระราชบัญญัติ
การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงพิจารณาวินิจฉัยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นคืนคำขอต่อใบอนุญาต
ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทฟาร์มเลี้ยงสุกร ฉบับลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๓ ให้แก่
ผู้อุทธรณ์ และให้ยกเลิกคำสั่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเลาขวัญ เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือที่ กจ
๗๑๘๐๒/๐๕ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๔

๑๕๔ ธีวันดา

(นายदनัย ธีวันดา)

รองอธิบดีกรมอนามัย

กรรมการและเลขานุการ

ทำหน้าที่ประธานกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

ลายมือชื่อกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

(นายพิทยา ปราโมทย์วรพันธุ์)
ผู้แทนกรมควบคุมมลพิษ
กรรมการ

(นายวรฉัตร วิรัชลาภ)
ผู้แทนกรมปศุสัตว์
กรรมการ

(นางสาวนารีนุช กลั่นแก้ว)
ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง
กรรมการ

(นางปิยธิดา ศุภรัตน์ชาติพันธุ์)
ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม
กรรมการ

(นายณรงค์ศักดิ์ สุขสมบูรณ์)
ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
กรรมการ

(นายพลธรรม ปันตะ)
ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด
กรรมการ

(นางพรพรรณ ไมสุพร)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(นายพิศิษฐ์ วัฒนสมบูรณ์)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(นายศุมล ศรีสุขวัฒนา)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ