

อุทธรณ์ที่ ๖๔/๒๕๖๔

วันที่ ๑๓ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { บริษัท ขวตแก้วรีไซเคิล จำกัด ผู้ถือหุ้น
 นายกองค้การบริหารส่วนตำบลวัดจันทร์ เจ้าพนักงานท้องถิ่น

เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรณีไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข
พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

อุทธรณ์นี้ ผู้อุทธรณ์เป็นนิติบุคคล โดยมีนายเสกศร แก้วโกคา และนางสาวศรารัตน์ แก้วโกคา เป็นกรรมการผู้มีอำนาจ ประกอบกิจการรับซื้อของเก่า ตั้งอยู่เลขที่ ๘๒/๗ ตำบลวัดจันทร์ อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทการการสะสมวัตถุ หรือสิ่งของที่ชำรุดใช้แล้ว หรือเหลือใช้ (บดขูดแก้ว) ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ต่อมาผู้อุทธรณ์ได้รับคำสั่ง นายองค์การบริหารส่วนตำบลวัดจันทร์ เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือที่ พล ๗๖๓๐๖/๓๔๕ ลงวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๖๔ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ เนื่องจากพบว่าสถานที่ตั้งประกอบกิจการไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลวัดจันทร์ เรื่อง การควบคุมกิจการ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๓ ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ขอให้คำสั่งออกใบอนุญาตประกอบกิจการให้แก่ผู้อุทธรณ์

ผู้อุทธรณ์รับทราบคำสั่งเมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๖๔ ปรากฏหลักฐานตามเอกสารไต่สวนมูลฟ้องตอบรับ และยื่นใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔ โดยกรมอนามัยลงรับเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๔ ดังนั้น ผู้อุทธรณ์ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่งจึงมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฝ่ายเลขานุการได้มีหนังสือถึงคู่กรณีและหน่วยงานตรวจสอบข้อเท็จจริงสังกัดกรมอนามัย ครบกำหนดส่งข้อมูลวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๔ โดยมีผลการดำเนินการดังนี้ ๑) มีหนังสือที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๓๔๕๑ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๔ ถึงผู้อุทธรณ์แจ้งรับพิจารณาและให้เพิ่มเติมข้อมูลหรือหลักฐานอื่น ซึ่งผู้อุทธรณ์ไม่ส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม ๒) มีหนังสือที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๓๔๕๒ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๔ ถึงเจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งให้จัดทำคำชี้แจงแก้อุทธรณ์ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือที่ พล ๗๖๓๐๑/๔๘๕ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๔ ชี้แจงแก้อุทธรณ์พร้อมเอกสารหลักฐาน ๓) มีหนังสือที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๓๔๕๓ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๔ แจ้งให้ศูนย์อนามัยที่ ๒ พิษณุโลก ตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งศูนย์อนามัยฯ มีหนังสือที่ สธ ๐๙๔๒.๐๖/๑๑๙๖ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๔ รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงและมอบหมายให้นายโชคชัย เกตุสถิตย์ ตำแหน่งนักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการ เข้าชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ครั้งที่ ๔๑-๗/๒๕๖๔ เมื่อวันพุธที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๖๔

ผู้อุทธรณ์...

ผู้อุทธรณ์เป็นนิติบุคคล ประกอบกิจการรับซื้อและจำหน่ายของเหลือใช้ ประเภทเศษแก้ว ขวดแก้ว กระดาษ ค่าของเก่าโดยขอใบอนุญาตให้ค่าของเก่าต่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลกและจดทะเบียนพาณิชย์ ตามพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. ๒๔๙๙ เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๔ ผู้อุทธรณ์ยื่นคำขอรับใบอนุญาต ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นระบุว่าประสงค์ประกอบกิจการรับซื้อของเก่า มีกำลังเครื่องจักรโดยรวม ๒๓ แรงม้า จำนวนคนงาน ๑๔ คน ตั้งอยู่เลขที่ ๘๒/๗ หมู่ที่ ๗ ตำบลวัดจันทร์ อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก โดยแนบเอกสารประกอบการพิจารณา ได้แก่ สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้าน สำเนาหนังสือ รับรองการจดทะเบียนนิติบุคคล ใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร (อ.๑) ระบุการใช้เป็นที่อยู่อาศัย วันที่ ๘ เมษายน ๒๕๖๔ ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอเมืองพิษณุโลกมีหนังสือเชิญเจ้าพนักงานท้องถิ่นร่วมลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง และดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ กรณีมีผู้ร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการก่อสร้างอาคารของผู้อุทธรณ์ใช้อาคาร ไม่ตรงตามประเภทที่ขออนุญาตใช้ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และอาคารมีสภาพเป็นโรงงานแต่ไม่ได้ขออนุญาตจัดตั้งโรงงาน อีกทั้งได้ถมดินปิดลาคลองสาธารณะที่อยู่บริเวณด้านหลังอาคารและแนวเขตติดต่อกับ วัดหลวงพ่โต โดยไม่ได้ถอยร่นเว้นระยะห่างจากแนวเขตติดต่อกับวัดแต่อย่างใด วันที่ ๙ เมษายน ๒๕๖๔ เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงร่วมกับเจ้าหน้าที่สำนักงานอุตสาหกรรม จังหวัดพิษณุโลก และปลัดอำเภอเมืองพิษณุโลก พบว่า ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการรับซื้อและจำหน่ายของเหลือใช้ ประเภทเศษแก้ว ขวดแก้ว กระดาษ อันเข้าลักษณะการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพโดยยังไม่ได้รับ อนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขที่กำหนดให้ผู้จะดำเนิน กิจการต้องยื่นขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเสียก่อน วันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๖๔ สำนักงานอุตสาหกรรม จังหวัดพิษณุโลกมีหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบข้อเท็จจริง พบว่า ๑) อาคารเลขที่ ๘๒/๗ ใช้เครื่องจักรกำลังรวม ๘๓ แรงม้า มีคนงาน ๑๔ คน เข้าข่ายเป็นโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยไม่มีใบอนุญาต ประกอบกิจการโรงงาน พนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีคำสั่งให้ผู้ประกอบการ ระวังการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ๒) อาคารเลขที่ ๘๒/๘ ใช้เครื่องจักรกำลังรวม ๔๙.๒๕ แรงม้า ไม่มีคนงาน ไม่เข้าข่ายเป็นโรงงาน จากนั้นเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือที่ พล ๗๖๓๐๖/๓๓๘ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๖๔ แจ้งให้ผู้อุทธรณ์หยุดประกอบกิจการจนกว่าจะได้รับอนุญาต ต่อมาเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือที่ พล ๗๖๓๐๓/๑๕๒ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๔ มีคำสั่งให้ระงับการก่อสร้าง การดัดแปลง การรื้อถอน หรือการเคลื่อนย้ายอาคารตามมาตรา ๔๐ (๑) และมีหนังสือที่ พล ๗๖๓๐๓/๑๕๓ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๔ มีคำสั่งห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการก่อสร้าง การดัดแปลง การรื้อถอน หรือการเคลื่อนย้ายอาคารตามมาตรา ๔๐ (๒) และมีหนังสือที่ พล ๗๖๓๐๓/๑๕๕ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๔ มีคำสั่งห้ามให้ยื่นคำขออนุญาตหรือดำเนินการแจ้ง หรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการก่อสร้าง การดัดแปลง การรื้อถอน หรือการเคลื่อนย้ายอาคารตามมาตรา ๔๑ แก่ผู้อุทธรณ์ ต่อมาเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือที่ พล ๗๖๓๐๖/๓๙๕ ลงวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๖๔ ไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ เนื่องจากสถานที่ตั้งประกอบกิจการ ไม่เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลวัดจันทร์ เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๓ คือ ๑) มีเครื่องจักรที่ใช้ประกอบกิจการมีเครื่องจักรกำลังรวม ๘๓ แรงม้า เข้าข่ายเป็นโรงงาน ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพบว่าสถานประกอบกิจการอยู่ห่างจากวัด เป็นระยะทาง ๕๙ เมตร ๒) ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลวัดจันทร์ เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตราย ต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๗ สถานที่ตั้งของสถานประกอบกิจการต้องตั้งอยู่ห่างจากชุมชน วัด ศาสนสถาน โรงเรียน สถาบันการศึกษา โรงพยาบาล หรือสถานที่อื่น ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ๓) กฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๒ (๒) ห้ามตั้งโรงงานจำพวกที่ ๓ ภายในระยะ ๑๐๐ เมตร จากเขตติดต่อสาธารณสถาน ได้แก่ โรงเรียน หรือสถาบันการศึกษา วัดหรือศาสนสถาน

โรงพยาบาล โบราณสถาน จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการให้แก่ผู้อุทธรณ์

ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำสั่ง ยื่นอุทธรณ์ขอให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีคำสั่งออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ โดยโต้แย้งว่า ประเด็นที่ ๑ บริษัท ขวดแก้วรีไซเคิล จำกัด เป็นนิติบุคคลจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๗ มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการเกี่ยวกับการค้าของเก่าประเภท ง. และอื่น ๆ (กลุ่มวัสดุรีไซเคิล ของเหลือใช้ประเภท เศษแก้ว ขวดแก้ว กระดาษ พลาสติก และโลหะต่าง ๆ ทุกชนิด) สถานประกอบการตั้งอยู่เลขที่ ๘๒/๗ หมู่ที่ ๗ ตำบลวัดจันทร์ อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก ได้ดำเนินการขอใบอนุญาตให้ค้าของเก่าต่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลกและจดทะเบียนพาณิชย์ตามพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. ๒๔๙๙ โดยแจ้งชื่อและระบุสถานประกอบการตรงตามวัตถุประสงค์ในการตั้งโรงงานและประกอบกิจการ ประเด็นที่ ๒ ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารตามแบบ อ.๑ เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ต่อองค์การบริหารส่วนตำบลวัดจันทร์ ได้ดำเนินการโดยสุจริตและมีได้เพิกเฉยต่อกฎหมาย เนื่องจากได้ทำหนังสือถึงสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพิษณุโลกขอรับทราบความคิดเห็นการใช้ประโยชน์ที่ดินตามสำเนาโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๗๗๖๕๒ ตำบลท่าทอง อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก และผู้อุทธรณ์ได้ยื่นคำขอต่อสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดพิษณุโลกรับรองการประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการบดย่อยขวดแก้วที่ไม่ใช่แล้วจากชุมชนนั้น สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดพิษณุโลกได้ตรวจสอบสถานประกอบการแล้วพบว่า มีการใช้กำลังเครื่องจักร ๒๓ แรงม้า คนงาน ๑๐ คน พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่จัดเป็นโรงงานภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากขาดองค์ประกอบเรื่องประเภทหรือชนิดโรงงานตามที่กำหนดในท้ายกฎกระทรวงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ ผู้อุทธรณ์มิได้ละเว้นหรือจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต่อการปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมาย จึงเชื่อมั่นในการประกอบกิจการมาจนถึงปัจจุบัน ประเด็นที่ ๓ ผู้อุทธรณ์ดำเนินกิจการโดยมีขั้นตอนการผลิต ดังนี้ ได้เปิดรับขวดแก้วที่ไม่ใช่แล้วจากชุมชนนำมารวบรวมและลำเลียงบรรจุในเครื่องบด ย่อย จากนั้นใช้พัดลมเป่าเศษกระดาษจำพวกฉลาก เข้าสู่การลำเลียงเข้าตะแกรงเพื่อร่อนแยกขนาด สุดท้ายรวบรวมจำหน่ายต่อไป ในกระบวนการผลิตใช้เครื่องจักรกำลังรวม ๓๒ แรงม้า ส่วนยานพาหนะขนส่งไม่ว่าจะเป็นของผู้ซื้อหรือผู้จำหน่าย ไม่เกี่ยวข้องกับการผลิตและประกอบกิจการของผู้อุทธรณ์จึงไม่น่าจะนำมารวมนำนวณได้ ประเด็นที่ ๔ ผู้อุทธรณ์มิได้ประกอบกิจการอันมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือบริเวณใกล้เคียงโรงงาน ผู้อุทธรณ์ได้จัดทำแบบสอบถามของประชาชนที่เกี่ยวข้องและอยู่ในบริเวณสถานประกอบการ เรื่อง ผลกระทบที่ได้รับจากการประกอบกิจการ พบว่า ยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีประชาชนได้รับอันตรายหรือความเสียหายหรือความเดือดร้อนแต่อย่างใด ประเด็นที่ ๕ แนวทางปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๔/๒๕๕๙ เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสำหรับการประกอบกิจการบางประเภท กรณีที่ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการการค้า บด ย่อย จำหน่าย ขวดแก้วรีไซเคิล ซึ่งเกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยหรือโรงงานลำดับที่ ๑๐๖ ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ที่ออกตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลวัดจันทร์ ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมดังกล่าว โดยคำสั่งให้ยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันที่มีคำสั่งหรือที่จะมีผลบังคับใช้บังคับภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่มีคำสั่งสำหรับการประกอบกิจการโรงงานลำดับที่ ๑๐๖ ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ได้แก่ โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการนำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ไม่ใช่แล้วหรือของเสียจากโรงงานมาผลิตเป็นวัตถุดิบ โดยผ่านกรรมวิธีทางอุตสาหกรรม และกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการกำจัดมูลฝอย เมื่อพิจารณาประกอบกับข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลวัดจันทร์ พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๗ ความว่า สถานประกอบ

กิจการที่ต้องมีการควบคุมตามข้อบัญญัตินี้ที่ตั้งอยู่ในเขตกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารมีผลใช้บังคับ หรือสถานประกอบกิจการใดที่เข้าข่ายเป็นโรงงาน หรือมีการประกอบกิจการเกี่ยวกับวัตถุอันตรายจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย จึงมีผลทำให้ผู้อุทธรณ์ซึ่งประกอบกิจการเกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยได้รับประโยชน์คุ้มครองให้ตั้งโรงงานและประกอบกิจการโดยได้รับยกเว้น กฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ หมวดที่ ๑ เรื่อง ที่ตั้ง สภาพแวดล้อม ลักษณะอาคาร และลักษณะภายในอาคาร ข้อ ๑ และข้อ ๒ ตามคำสั่งดังกล่าว ดังนั้น จึงมีผลบังคับใช้และให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ถือปฏิบัติยกเว้นกฎกระทรวงผังเมืองผู้อุทธรณ์จึงสามารถตั้งโรงงานและประกอบกิจการดังกล่าวได้ นอกจากนี้ผู้อุทธรณ์ได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๖๔ ส่งผลการสอบถามและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องหรืออยู่ในบริเวณสถานประกอบกิจการที่พบว่าข้อเท็จจริงยังไม่ปรากฏว่ามีประชาชนได้รับอันตรายหรือเสียหายหรือความเดือดร้อนแต่อย่างใด

เจ้าพนักงานท้องถิ่นชี้แจงแก่ผู้อุทธรณ์ สรุปความได้ว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับแจ้งจากศูนย์ดำรงธรรมอำเภอเมืองพิษณุโลกว่า มีผู้ร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการก่อสร้างอาคารของผู้อุทธรณ์เนื่องจากใช้อาคารไม่ตรงตามประเภทที่ขออนุญาตใช้ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร และอาคารมีสภาพเป็นโรงงานแต่ไม่ได้ขออนุญาตจัดตั้งโรงงาน มีการถมดินปิดลำคลองน้ำสาธารณะที่อยู่บริเวณด้านหลังของอาคารและแนวเขตติดต่อกับวัดหลวงพ่อดิโดยไม่ถอยร่นเว้นระยะห่าง วันที่ ๙ เมษายน ๒๕๖๔ เจ้าพนักงานท้องถิ่นร่วมกับปลัดอำเภอเมืองพิษณุโลก และเจ้าหน้าที่จากสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดพิษณุโลก ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงสถานประกอบกิจการของผู้อุทธรณ์ พบว่า ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการรับซื้อและจำหน่ายของเหลือใช้ ประเภท เศษแก้ว กระดาษ อันเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ถือเป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน และตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลวัดจันทร์ เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่กำหนดให้ผู้ดำเนินกิจการดังกล่าวต้องยื่นคำขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงได้ทำหนังสือที่ ๗๖๓๐๖/๓๓๘ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๖๔ แจ้งให้หยุดประกอบกิจการจนกว่าจะได้รับอนุญาต เมื่อพิจารณาคำขอรับใบอนุญาตลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๔ ของผู้อุทธรณ์มีความเห็นว่า ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลวัดจันทร์ เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๖ กำหนดให้ “สถานประกอบกิจการที่ต้องมีการควบคุมตามข้อบัญญัตินี้ ที่ตั้งอยู่ในเขตที่กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร มีผลบังคับใช้ หรือสถานประกอบกิจการใดเข้าข่ายเป็นโรงงาน หรือมีการประกอบกิจการเกี่ยวกับวัตถุอันตราย จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วยแล้วแต่กรณี” ข้อ ๗ กำหนดให้ “สถานประกอบกิจการต้องตั้งอยู่ห่างจากชุมชน วัด ศาสนสถาน โบราณสถาน โรงเรียน สถาบันการศึกษา โรงพยาบาล หรือสถานที่อื่น ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน สถานประกอบกิจการนั้นจะต้องมีสถานที่ตั้งตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุขประกาศกำหนด” เมื่อพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริงจากการลงพื้นที่ตรวจสอบ เห็นว่า ๑) จากการลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงร่วมกับปลัดอำเภอเมืองพิษณุโลก และอุตสาหกรรมจังหวัดพิษณุโลก ในวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๖๔ ต่อมาสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดพิษณุโลกแจ้งว่าสถานประกอบกิจการมีเครื่องจักรกำลังรวม ๘๓ แรงม้า เข้าข่ายเป็นโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และสถานประกอบกิจการมีระยะห่างจากวัดเป็นระยะทาง ๕๙ เมตร ซึ่งไม่เป็นไปตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๒ (๒) ที่กำหนดห้ามตั้งโรงงานจำพวกที่ ๓ ในระยะ ๑๐๐ เมตร จากเขตติดต่อสาธารณสุขสถาน ได้แก่ โรงเรียน หรือสถาบันศึกษา วัดหรือศาสนสถาน โรงพยาบาล โบราณสถาน ๒) เมื่อตรวจสอบการขออนุญาตก่อสร้างอาคารที่ใช้ในการประกอบกิจการโรงงาน ผู้อุทธรณ์ได้ขออนุญาตก่อสร้างอาคาร คสล. ๑ ชั้น ขนาด ๒๘๘ เมตร จำนวน ๑ หลัง เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยตามใบอนุญาตเลขที่ พล ๗๖๓๐๓/๑๖๔ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

แต่เมื่อลงตรวจสอบกลับพบว่า ผู้อุทธรณ์ใช้อาคารดังกล่าวในลักษณะการประกอบกิจการโรงงาน อันเป็นอาคารที่ใช้สำหรับการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม ถือเป็นการใช้อาคารผิดประเภทจากการที่ได้แจ้งขออนุญาตกับเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงเป็นการฝ่าฝืนตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ส่งหนังสือแจ้งคำสั่งให้ระงับการก่อสร้าง การดัดแปลง การรื้อถอน หรือการเคลื่อนย้ายอาคารตามมาตรา ๔๐ (๑) ตามหนังสือที่ พล ๗๖๓๐๓/๑๕๒ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๔ (แบบ ค.๓) คำสั่งห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการก่อสร้าง การดัดแปลง การรื้อถอน หรือการเคลื่อนย้ายอาคารตามมาตรา ๔๐ (๒) ตามหนังสือที่ พล ๗๖๓๐๓/๑๕๓ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๔ (แบบ ค.๔) และคำสั่งให้ยื่นคำขออนุญาตหรือดำเนินการแจ้ง หรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการก่อสร้าง การดัดแปลง การรื้อถอน หรือการเคลื่อนย้ายอาคารตามมาตรา ๔๑ ตามหนังสือที่ พล ๗๖๓๐๓/๑๕๔ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๔ (แบบ ค.๕) การที่ผู้อุทธรณ์กล่าวอ้างคำสั่งหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๔/๒๕๕๙ เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสำหรับการประกอบกิจการบางประเภทนั้น เห็นว่า คำสั่งดังกล่าวเป็นการกำหนดยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันที่มีคำสั่งนี้หรือที่จะมีผลใช้บังคับภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่มีคำสั่งนี้สำหรับการประกอบกิจการโรงงานลำดับที่ ๑๐๖ กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เท่านั้น มิได้กำหนดให้ยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ได้แก่ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลวัดจันทร์ เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๓ และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมแต่อย่างใด

ศูนย์อนามัยที่ ๒ พิษณุโลก กรมอนามัย ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๔ เวลา ๐๙.๐๐ น. โดยสอบถามข้อเท็จจริงจากเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลวัดจันทร์ ประเด็นการออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการได้ข้อมูลว่า สถานที่ตั้งอยู่ใกล้วัดราชมณเฑียร (วัดหลวงพ่อด) ในการตรวจครั้งที่ ๑ หลังจากได้รับเรื่องร้องเรียนจากศูนย์ดำรงธรรม พบว่า ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาต จึงออกคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการเป็นคำสั่งที่หนึ่ง ต่อมาวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๔ ผู้อุทธรณ์ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตรวจสอบพบว่า สถานประกอบกิจการมีเครื่องจักรกำลังรวม ๘๓ แรงม้า เข้าข่ายโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และอยู่ห่างจากวัด ๕๙ เมตร ซึ่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน ๒๕๓๕ ข้อ ๒ (๒) ห้ามตั้งโรงงานจำพวกที่ ๓ ภายในระยะ ๑๐๐ เมตร จากสาธารณสุขสถาน จึงมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ ต่อมาคณะผู้ตรวจสอบได้ลงพื้นที่ตรวจสอบสถานประกอบกิจการของผู้อุทธรณ์ พบว่า ตั้งอยู่ที่ ๘๒/๗ หมู่ ๗ ตำบลวัดจันทร์ อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก มีพื้นที่ทั้งหมด ๑ ไร่ ๑ งาน ทางทิศเหนือติดกับร้านรับซื้อกระดาษ ทางทิศตะวันออกติดกับคลองสาธารณะ ทางทิศตะวันตกติดกับถนนเลียบเมืองพิษณุโลก ทางทิศใต้ติดกับพื้นที่ว่างเปล่า มีพนักงานและมีคนงานทั้งหมด ๑๑ คน ประกอบกิจการมาแล้วประมาณ ๗ ปี รับซื้อแก้ว ๔๐ ตันต่อวัน และส่งออกทุกวัน วันละ ๓๐ ตัน มีรถถังขนาด ๙๕ แรงม้า ๔ ตู้ ๑ คัน และเครื่องบดแก้วขนาด ๒๓ แรงม้า ๑ เครื่อง จากการตรวจสอบด้านสิ่งแวดล้อมโดยรอบสถานที่ตั้งและบริเวณใกล้เคียง พบว่า มีบ้านพักคนงาน ๑ หลัง มีอาคารทำการ ๑ หลัง มีเครื่องชั่งน้ำหนักสำหรับชั่งรถยนต์ ๑ เครื่อง มีอาคารบดขวดแก้ว ๑ หลัง มีรถถัง ๑ คัน และมีเครื่องบดขวดแก้ว ๑ เครื่อง สถานประกอบการมีการทำกำแพงปูนกันเป็นช่องจำนวน ๖ ช่อง โดย ๓ ช่องแรกด้านที่ติดกับบ้านพักคนงานใช้สำหรับรวมขวดแก้วที่บดเสร็จแล้วพร้อมนำส่งโรงงาน แยกตามประเภทสี แก้วเขียว แก้วแดง แก้วขาว อีก ๓ ช่องถัดมาใช้เก็บแยกขวดที่รับซื้อขวดแก้ว ๓ ชนิด คือ ขวดขาว ๑ ช่อง ขวดสีขา ๑ ช่อง และขวดสีเขียว ๑ ช่อง กระบวนการประกอบกิจการมีขั้นตอนดังนี้ เริ่มจากการรับซื้อขวดแก้ว นำขวดแก้วแต่ละประเภทแยกใส่ในแต่ละช่อง

ใช้รถดักขวดแก้วที่แยกประเภทแล้วนำไปเข้าเครื่องบด ขวดแก้วที่ถูกบดแล้วถูกส่งไปตามสายพาน มีพัดลมเป่าเศษกระดาษเพื่อแยกกระดาษที่ติดจากขวดแก้วออก และมีตะกอนร่อนคัดขนาด แก้วที่บดย่อยแล้วนำไปเทกองอีกด้านเพื่อรอรดักนำไปใส่ล้อคตามสีของแก้ว และนำส่งโรงงานต่อไป เจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลวัดจันทร์มีข้อบัญญัติท้องถิ่น เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๓ แล้ว ดังนั้น การประกอบกิจการค้าของเก่าของผูุ้ธรณ์จึงอยู่ในบังคับที่ต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าว

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ตรวจพิจารณาเอกสารหลักฐาน รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว มีประเด็นอุทธรณ์ที่ต้องวินิจฉัยดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในขณะที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่ง ผูุ้ธรณ์ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงควบคุมการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลวัดจันทร์ เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๓ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องหรือไม่ อย่างไร

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผูุ้ธรณ์เป็นนิติบุคคลประกอบกิจการค้าของเก่า ประเภทการสะสมวัตถุหรือสิ่งของที่ชำรุด ใช้แล้วหรือเหลือใช้ (บดขวดแก้ว) ตั้งอยู่ที่ ๘๒/๗ ตำบลวัดจันทร์ อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลวัดจันทร์ เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๓ ผูุ้ธรณ์ประกอบกิจการมาแล้วประมาณ ๗ ปี โดยยังไม่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๔ ผูุ้ธรณ์ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ต่อมาวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๖๔ เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลวัดจันทร์ ปลัดอำเภอพิษณุโลก เจ้าหน้าที่อุตสาหกรรมจังหวัดพิษณุโลก ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบสถานประกอบกิจการของผูุ้ธรณ์ พบว่า ผูุ้ธรณ์ประกอบกิจการรับซื้อและจำหน่ายของเหลือใช้ ประเภท เศษแก้ว กระดาษ อันเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ถือเป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน และตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลวัดจันทร์ เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่กำหนดให้ผู้ดำเนินการกิจการดังกล่าวต้องยื่นคำขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ต่อมาวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๖๔ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดพิษณุโลกได้มีหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบข้อเท็จจริง พบว่า ๑) อาคารเลขที่ ๘๒/๗ มีการใช้เครื่องจักรรวม ๘๓ แรงม้า มีคนงาน ๑๔ คน เข้าข่ายเป็นโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยไม่มีใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน พนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีคำสั่งให้ผูุ้ธรณ์ระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ๒) อาคารเลขที่ ๘๒/๘ ใช้เครื่องจักรกำลังรวม ๔๙.๒๕ แรงม้า ไม่มีคนงาน ไม่เข้าข่ายเป็นโรงงาน ไม่ต้องขออนุญาต ไม่มีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน จากนั้นเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีหนังสือที่ พล ๗๖๓๐๖/๓๓๘ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๖๔ แจ้งให้ผูุ้ธรณ์หยุดประกอบกิจการจนกว่าจะได้รับอนุญาต ต่อมาเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้ระงับการก่อสร้าง การดัดแปลง การรื้อถอน หรือการเคลื่อนย้ายอาคารตามมาตรา ๔๐ (๑) มีคำสั่งห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการก่อสร้าง การดัดแปลง การรื้อถอน หรือการเคลื่อนย้ายอาคารตามมาตรา ๔๐ (๒) และมีคำสั่งห้ามให้ยื่นคำขออนุญาตหรือดำเนินการแจ้ง หรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการก่อสร้าง การดัดแปลง การรื้อถอน หรือการเคลื่อนย้ายอาคารตามมาตรา ๔๑ ต่อผูุ้ธรณ์ เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาว่าการประกอบกิจการของผูุ้ธรณ์เป็นการเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ประกอบกับสถานที่ตั้งของผูุ้ธรณ์ไม่เป็นไปตามกฎหมายที่กำหนด อันเป็นการฝ่าฝืนข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลวัดจันทร์ เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๓ ตามข้อ ๖ ในเรื่องสถานประกอบกิจการที่ต้องมีการควบคุมตามข้อบัญญัตินี้ หรือสถานประกอบกิจการใดเข้าข่ายเป็นโรงงาน จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วยแล้วแต่กรณี

และข้อ ๗ สถานประกอบกิจการต้องตั้งอยู่ห่างจากชุมชน วัด ศาสนสถาน โบราณสถาน โรงเรียน สถาบันการศึกษา โรงพยาบาล หรือสถานที่อื่น ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน สถานประกอบกิจการนั้นจะต้องมีสถานที่ตั้งตาม เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุขประกาศกำหนด จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ ผู้อุทธรณ์โต้แย้งว่า ผู้อุทธรณ์เป็นนิติบุคคลที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ มีวัตถุประสงค์ เพื่อประกอบกิจการเกี่ยวกับการค้าของเก่าประเภท ง. และอื่น ๆ (กลุ่มวัสดุรีไซเคิล ของเหลือใช้ประเภท เศษแก้ว ขวดแก้ว กระจก พลาสติก และโลหะต่าง ๆ ทุกชนิด) ได้ดำเนินการขอใบอนุญาตให้ค้าของเก่าต่อผู้ว่าราชการจังหวัด พิษณุโลกและจดทะเบียนพาณิชย์ตามพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยแจ้งชื่อที่ใช้ประกอบกิจการ และระบุสถานประกอบกิจการตรงตามวัตถุประสงค์ในการตั้งโรงงาน และได้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคาร (อ.๑) เมื่อปี พ.ศ.๒๕๕๙ ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และได้ยื่นหนังสือต่อสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดพิษณุโลก เรื่อง รับรอง การประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ กรณีการประกอบกิจการบดย่อยขวดแก้วที่ไม่ใช่แล้ว จากชุมชน สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดพิษณุโลกได้ตรวจสอบสถานประกอบกิจการแล้วไม่จัดว่าเป็นโรงงานภายใต้ บังคับแห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากขาดองค์ประกอบเรื่องประเภท หรือชนิดโรงงานตามที่ กำหนดในท้ายกฎกระทรวงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ และตามแนวทางปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายตามคำสั่ง หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๔/๒๕๕๙ เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม สำหรับการประกอบกิจการบางประเภท ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการการค้าบด ย่อย จำหน่าย ขวดแก้วรีไซเคิล ซึ่งเกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยหรือโรงงานลำดับที่ ๑๐๖ ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ที่ออกตาม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลวัดจันทร์ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎกระทรวง ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมดังกล่าว โดยคำสั่งให้ยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมาย ว่าด้วยการผังเมืองที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันที่มีคำสั่งหรือที่จะมีผลบังคับใช้บังคับภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ มีคำสั่ง สำหรับการประกอบกิจการโรงงานลำดับที่ ๑๐๖ ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ได้แก่ โรงงานประกอบกิจการ เกี่ยวกับการนำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ไม่ใช่แล้วหรือของเสียจากโรงงานมาผลิตเป็นวัตถุดิบโดยผ่านกรรมวิธี การผลิตทางอุตสาหกรรม และกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการกำจัดมูลฝอย เมื่อพิจารณาประกอบ กับข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลวัดจันทร์ พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๗ จึงมีผลทำให้ผู้อุทธรณ์ซึ่งประกอบกิจการ เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยได้รับประโยชน์คุ้มครองให้ตั้งโรงงานและประกอบกิจการโดยได้รับ ยกเว้น กฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ หมวดที่ ๑ เรื่อง ที่ตั้ง สภาพแวดล้อม ลักษณะอาคาร และลักษณะภายในอาคาร ข้อ ๑ และข้อ ๒ ตามคำสั่งดังกล่าว ศูนย์อนามัยที่ ๒ พิษณุโลก กรมอนามัย ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๔ พบว่า ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการ ค้าของเก่าซึ่งเป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลวัดจันทร์ในลักษณะที่เป็นการค้า โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ประกอบกับสถานที่ตั้งมีระยะห่างและมีเครื่องจักรกำลังรวมรวมมา เข้าข่ายเป็นโรงงานจึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลวัดจันทร์มีข้อบัญญัติ เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๓ แล้ว การประกอบกิจการค้าของผู้อุทธรณ์จึงอยู่ในบังคับที่ ต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าว

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๒ บัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดประเภทของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพบางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่น รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินการกิจการปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ มาตรา ๓๓ บัญญัติว่า เมื่อพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อบัญญัติท้องถิ่นใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการตามประเภทที่มีข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น กฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการว่า ข้อ ๕ ผู้ดำเนินการในสถานประกอบกิจการประเภทที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้ออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมและมีผลใช้บังคับในท้องถิ่นนั้นแล้ว ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงนี้... ข้อ ๖ สถานประกอบกิจการต้องตั้งอยู่ห่างจากศาสนสถาน โรงพยาบาล สถานศึกษา สถานเลี้ยงเด็ก สถานดูแลผู้สูงอายุหรือผู้ป่วยพักฟื้นหรือผู้พิการ หรือสถานที่อื่นใดที่ต้องการคุ้มครองสุขภาพของประชาชนเป็นพิเศษ ซึ่งจะต้องไม่อยู่ในระยะที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนหรือต้องจัดให้มีระบบป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนที่มีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงลักษณะและประเภทของสถานประกอบกิจการ การกำหนดสถานที่อื่นใดเพิ่มเติม การกำหนดระยะห่าง และการกำหนดให้มีระบบป้องกันให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการและประกาศในราชกิจจานุเบกษา... ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลวัดจันทร์ เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๕ กำหนดให้ กิจการ ๑๓ กิจการอื่น ๆ (๕) การสะสมวัตถุหรือสิ่งของที่ชำรุด ใช้แล้วหรือเหลือใช้ เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลวัดจันทร์ ข้อที่ ๖ กำหนดให้สถานประกอบกิจการที่ต้องมีการควบคุมที่ตั้งอยู่ในเขตที่กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารมีผลบังคับใช้ หรือสถานประกอบกิจการใดที่เข้าข่ายเป็นโรงงานหรือมีการประกอบกิจการเกี่ยวกับวัตถุอันตราย จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย และข้อที่ ๗ กำหนดให้สถานประกอบกิจการต้องตั้งอยู่ห่างจากชุมชน วัด ศาสนสถาน โบราณสถาน โรงเรียน สถานับการศึกษา โรงพยาบาล หรือสถานที่อื่น ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน สถานประกอบกิจการจะต้องมีสถานที่ตั้งตามเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุขประกาศกำหนด โดยคำนึงถึงลักษณะและประเภทของการประกอบกิจการ กฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ หมวด ๑ ข้อ ๒ กำหนดว่า ห้ามตั้งโรงงานจำพวกที่ ๓ ในบริเวณดังต่อไปนี้ (๒) ภายในระยะ ๑๐๐ จากเขตติดต่อสาธารณสถาน ได้แก่ โรงเรียนหรือสถานับการศึกษา วัดหรือศาสนสถาน โรงพยาบาล โบราณสถาน และสถานที่ทำการงานของหน่วยงานของรัฐ และให้หมายความรวมถึงแหล่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ในการพิจารณาคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้ขอทราบกฎข้อเท็จจริงว่า สถานที่ตั้งประกอบกิจการมีระยะห่างจากวัด ๕๙ เมตร ซึ่งไม่เป็นไปตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๒ (๒) และมีเครื่องจักรรวม ๘๓ แรงม้า เข้าข่ายเป็นโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยยังไม่มีใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน เมื่อพิจารณาตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลวัดจันทร์ เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๓ ในข้อ ๖ และข้อ ๗ โดยผู้ขอทราบต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าว ดังนั้น จึงรับฟังได้ว่า ในขณะที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งผู้ขอทราบปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลวัดจันทร์ เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๓ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นที่สอง คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือที่ พล ๗๖๓๐๖/๓๙๕ ลงวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๖๔ ไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ในขณะที่ออกคำสั่ง นายปรีดา ภูศรี ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลวัดจันทร์ เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีอำนาจหน้าที่พิจารณาออกคำสั่งทางปกครองได้ เมื่อพิจารณาจากคำสั่งที่แสดงถึงเหตุผลที่ออกคำสั่ง ประกอบด้วย ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณา ข้อเสนอแนะการใช้ดุลพินิจ และได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ถือได้ว่ามีรูปแบบถูกต้องตามที่กำหนดในมาตรา ๓๗ และ ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการค้าของเก่า ประเภทการสะสมวัตถุหรือสิ่งของที่ชำรุด ใช้แล้วหรือเหลือใช้ (บดขูดแก้ว) ซึ่งเป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลวัดจันทร์ในลักษณะที่เป็นการค้า โดยผู้อุทธรณ์ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ลงพื้นที่ตรวจสอบสถานประกอบกิจการพบว่า สถานที่ตั้งประกอบกิจการมีระยะห่างซึ่งไม่เป็นไปตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๒ (๒) และมีเครื่องจักรรวมที่เข้าข่ายเป็นโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยยังไม่มีใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน เมื่อพิจารณาตามข้อบัญญัติท้องถิ่น เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๖ และข้อ ๗ ถือได้ว่าผู้อุทธรณ์ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจตามความในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๖/๒ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงมีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์คำสั่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลวัดจันทร์ เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือที่ พล ๗๖๓๐๖/๓๙๕ ลงวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๖๔

๐๕๔ ๖๖๐

(นายदनัย อีวันดา)
รองอธิบดีกรมอนามัย
กรรมการและเลขานุการ
ทำหน้าที่ประธานกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

อุทธรณ์ที่ ๒๔/๒๕๖๔

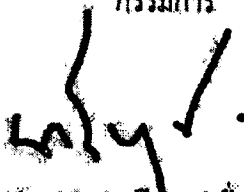
ลายมือชื่อกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์



(นายพิทยา ปราโมทย์วรพันธุ์)

ผู้แทนกรมควบคุมมลพิษ

กรรมการ



(นางสาวนารีนุช กลั่นแก้ว)

ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง

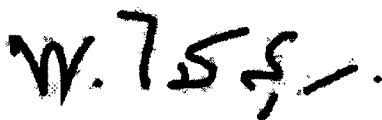
กรรมการ



(นายณรงค์ดี สุขสมบูรณ์)

ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กรรมการ



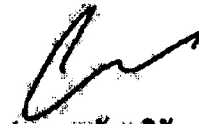
(นางพรพรรณ ไน้สพร)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



(นายकुมล ตรีสุขวัฒนา)

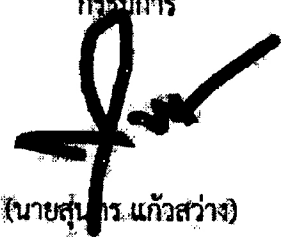
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



(นายวรณัฏฐ์ วิรัชลาภ)

ผู้แทนกรมปศุสัตว์

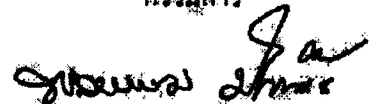
กรรมการ



(นายสุภากร แก้วสว่าง)

ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม

กรรมการ



(นายพลธรรม ปินตะ)

ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด

กรรมการ



(นายพิศิษฐ์ วัฒนสมบูรณ์)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ