



คำวินิจฉัยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์
ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

อุทธรณ์ที่ ๘/๒๕๖๕

วันที่ ๑๔ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ห้างหุ้นส่วนจำกัด พงศ์พิสุทธิ์ บิลด์ดิ้ง ผู้อุทธรณ์
นายกเทศมนตรีเมืองชุมพร เจ้าพนักงานท้องถิ่น

เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรณีสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติ
การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

อุทธรณ์นี้ ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการผลิตอิฐบล็อก สถานประกอบกิจการตั้งอยู่เลขที่ ๓๘/๘ หมู่ที่ ๑ ตำบลบางหมาก อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร ได้รับคำสั่งรองนายกเทศมนตรี ปฏิบัติราชการแทน นายกเทศมนตรีเมืองชุมพร เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือ ที่ ขพ ๕๒๐๑๐/๓๒๐๔ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๖๔ใช้อำนาจตามความในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วย ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ขอให้พิจารณาเพิกถอนคำสั่ง

ผู้อุทธรณ์รับทราบคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๖๔ ปรากฏลายมือชื่อผู้รับคำสั่งในระบบติดตามสถานะสิ่งของของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เป็นหนังสือ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ทางไปรษณีย์ลงทะเบียน โดยกรมอนามัยลงรับเมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ดังนั้น ผู้อุทธรณ์ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งภายในสามสิบวัน นับแต่วันทราบคำสั่ง จึงมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้มีหนังสือถึงคู่กรณีและหน่วยงานตรวจสอบข้อเท็จจริงสังกัดกรมอนามัย ครบกำหนดส่งข้อมูลวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ มีผลการดำเนินการดังนี้ ๑) มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๘๓๘๓ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ถึงผู้อุทธรณ์แจ้งรับพิจารณาและให้เพิ่มเติมข้อมูลหรือพยานหลักฐานอื่น ซึ่งผู้อุทธรณ์ไม่ยื่นข้อมูลหรือพยานหลักฐานอื่นเพิ่มเติม ๒) มีหนังสือที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๘๓๘๕ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ถึงเจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งให้ทำคำชี้แจงแก้อุทธรณ์ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีหนังสือ ที่ ขพ ๕๒๐๑๐/๓๖๒๖ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ชี้แจงแก้อุทธรณ์พร้อมเอกสารหลักฐาน ๓) มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๘๓๘๖ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ แจ้งให้ศูนย์อนามัยที่ ๑๑ นครศรีธรรมราช กรมอนามัย ตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งศูนย์อนามัยฯ มีหนังสือที่ สธ ๐๙๒๑.๐๕/๓๕๗ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๖๔ รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริง และมอบหมายให้นางสาวเกศรา วัฒนสมัย ตำแหน่งนิติกร เข้าชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ครั้งที่ ๔๖-๑๒/๒๕๖๔ วันอังคารที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๔

ผู้อุทธรณ์...

ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการผลิตอิฐบล็อก จึงถือว่าเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภท กิจการที่เกี่ยวกับหิน ดิน หินทราย ซีเมนต์ หรือวัตถุที่คล้ายคลึงกัน ตามเทศบัญญัติเทศบาลเมืองชุมพร เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๔ ประกอบกับมีเหตุร้องเรียนเสียงดังรบกวนจากการประกอบกิจการ เจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้มีหนังสือ ที่ ขพ ๕๒๐๑๐/๒๕๖๘ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๖๔ แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ ยื่นเรื่องขอรับใบอนุญาตที่สำนักงานเทศบาลเมืองชุมพรในระหว่างที่ยังไม่ได้รับอนุญาต และให้หยุดดำเนินการ กิจการทุกกระบวนการที่ก่อให้เกิดเสียงดังรบกวนแก่ประชาชนข้างเคียง นับตั้งแต่ได้รับหนังสือจนกว่าจะได้รับอนุญาต อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ต่อมาผู้อุทธรณ์ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๖๔ โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่า ผู้อุทธรณ์ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติของท้องถิ่น คือ การปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๑๓๕/๒๕๖๒ ที่ระบุว่า เป็นอาคารชนิด คสล. ชั้นเดียว เพื่อใช้เป็นอาคารจอดรถ จึงใช้อำนาจตามความในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ

ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำสั่ง ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ขอให้เพิกถอนคำสั่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ และมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการ ออกใบอนุญาตตามคำขอ โดยโต้แย้งว่า ๑) ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับกฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ เทศบัญญัติ เทศบาลเมืองชุมพร เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๔ ราชการส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจในการควบคุม ด้านสุขลักษณะอาคารเท่านั้น มิได้เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคาร ชนิดของอาคาร หรือควบคุมการใช้อาคาร ซึ่งต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบกับเทศบัญญัติเทศบาลเมืองชุมพร เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่กำหนดว่า ข้อ ๘ สถานประกอบกิจการที่มีอาคาร ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ (๑) ต้องเป็นอาคารที่มั่นคง แข็งแรง เหมาะสมที่จะประกอบกิจการ ที่ขออนุญาตได้ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเท่านั้น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ระบุเหตุผลว่า ผู้อุทธรณ์ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และพิจารณาไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ จึงเป็นการพิจารณาที่ใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ ๒) อาคารที่ผู้อุทธรณ์ใช้ในการประกอบกิจการ ได้ขออนุญาตและทำการก่อสร้างถูกต้อง มีความมั่นคงแข็งแรง มีห้องน้ำ ห้องส้วมถูกสุขลักษณะ ถูกต้อง ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ก่อนที่จะมีการขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตราย ต่อสุขภาพ การประกอบกิจการของผู้อุทธรณ์เป็นการใช้อาคารที่มีอยู่ก่อนแล้ว โดยนำเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิต มาวางภายหลังโดยไม่มีการดัดแปลงหรือต่อเติมอาคารให้ผิดไปจากแบบแปลนที่มีการขออนุญาตก่อสร้าง ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่ประการใด เครื่องจักรที่ใช้ในการผลิตมีกำลังแรงม้า รวมเพียง ๒๕ แรงม้า ไม่ตรงตามค่านิยามว่า โรงงาน ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ ตามพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ ดังนั้น การขออนุญาตประกอบกิจการของผู้อุทธรณ์ จึงไม่ถือว่าเป็นการประกอบกิจการโรงงาน ที่จะส่งผลต่อการใช้อาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๒ (๕) และข้อ ๗ จึงไม่เข้าข่าย ที่ต้องขออนุญาตใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารต่อเจ้าพนักงานควบคุมอาคารก่อนแต่อย่างใด

เจ้าพนักงานท้องถิ่นทำคำชี้แจงแก่ผู้อุทธรณ์ สรุปความได้ว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับเรื่อง ร้องเรียนจากประชาชนว่าได้รับผลกระทบจากเสียงดังรบกวนจากการประกอบกิจการของผู้อุทธรณ์ เมื่อเจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองชุมพรดำเนินการตรวจสอบพบว่า ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการที่เข้าข่ายเป็นกิจการ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และยังไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ขพ ๕๒๐๑๐/๒๕๖๘ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๖๔ แจ้งผู้อุทธรณ์ให้มาดำเนินการขออนุญาต และให้ผู้อุทธรณ์

หยุดดำเนินการ...

หยุดดำเนินการจนกว่าจะได้รับอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย วันที่ ๖ กันยายน ๒๕๖๔ ผู้อุทธรณ์มายื่นขออนุญาต ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เทศบาลเมืองชุมพรจึงแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจกิจการ และเสนอความเห็นต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามคำสั่งเทศบาลเมืองชุมพร ที่ ๕๖๖/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๔ คณะกรรมการฯ ได้ประชุมพิจารณาเพื่อเสนอความเห็นต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๔ มีมติว่า ยังไม่สามารถพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตได้ เนื่องจากเอกสารประกอบคำขออนุญาตไม่ถูกต้อง หรือไม่สมบูรณ์ เทศบาลเมืองชุมพรจึงมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ขพ ๕๒๐๑๐/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๔ แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ดำเนินการแก้ไขความไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ของเอกสารประกอบคำขออนุญาต คือ ใบอนุญาต ก่อสร้างอาคาร ที่มีวัตถุประสงค์ไม่ตรงตามกิจการที่ขออนุญาต โดยให้ระยะเวลาการแก้ไขภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ผู้อุทธรณ์รับทราบหนังสือเมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๖๔ โดยมีผู้รับหนังสือดังกล่าว ไว้แทน ปรากฏหลักฐานตามสำเนาใบตอบรับของบริษัท ไพรชณีย์ไทย จำกัด ต่อมาผู้อุทธรณ์ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๔ ชี้แจงรายละเอียดและข้อเท็จจริง สรุปความได้ว่า การประกอบกิจการของผู้อุทธรณ์ ใช้เครื่องจักรที่มีกำลังแรงแม้รวมกันเพียง ๑๘ แรงแม้ ไม่เข้าข่ายโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน อาคารที่ผู้อุทธรณ์ ใช้ประกอบกิจการนั้นไม่เข้าหลักเกณฑ์ของอาคารประเภทควบคุมการใช้ตามมาตรา ๓๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และกฎกระทรวงกำหนดอาคารประเภทควบคุมการใช้ พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่จะต้องขออนุญาต ก่อนการใช้งานแต่อย่างใด เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การพิจารณาอนุญาตไม่สามารถ ดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ทันภายในระยะเวลา ๓๐ วัน นับแต่วันที่รับคำขออนุญาตจึงมีหนังสือ ที่ ขพ ๕๒๐๑๐/๓๑๐๒ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๔ แจ้งขยายระยะเวลาการพิจารณาอนุญาตออกไปอีก ๑๕ วัน วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๔ คณะกรรมการฯ ได้ประชุมพิจารณา มีความเห็นว่า หากพิจารณาให้เป็นไปตามข้อ ๖ แห่งเทศบัญญัติเทศบาลเมือง ชุมพร เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๔ จะส่งผลให้สถานประกอบกิจการมีลักษณะที่เหมาะสม ที่จะประกอบกิจการนั้น ๆ ได้ คือ มีโครงสร้างที่เหมาะสมสำหรับการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกระบวนการ ของกิจการออกไปสู่สิ่งแวดล้อมภายนอก ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนข้างเคียง หรือผู้ปฏิบัติงานเองได้ ประกอบกับจากการตรวจสอบการขออนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าว พบว่า ผู้อุทธรณ์ ขออนุญาตก่อสร้างอาคารเพื่อใช้จอดรถ จำนวน ๓ คัน ตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๑๗๕/๒๕๖๒ ออกให้ ณ วันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๖๒ ซึ่งผู้อุทธรณ์ยังไม่ได้ขอเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารแต่อย่างใด เจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงมีคำสั่งที่อุทธรณ์นี้

ศูนย์อนามัยที่ ๑๑ นครศรีธรรมราช กรมอนามัย ร่วมกับเจ้าหน้าที่จากสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ชุมพร ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ พบว่า ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการผลิตอิฐบล็อก เสอปูน ท่อปูน เพื่อจำหน่าย และไว้ใช้ในกิจการรับเหมาก่อสร้าง สถานประกอบกิจการตั้งอยู่เลขที่ ๓๘/๘ หมู่ที่ ๑ ตำบลบางหมาก อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร เป็นที่ดินประเภทชุมชน (สีชมพู) ตามกฎกระทรวง ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดชุมพร พ.ศ. ๒๕๖๐ ทิศเหนือติดกับพื้นที่สวน ทิศใต้ติดกับทุ่งนาและสวนปาล์มน้ำมัน ทิศตะวันออกติดกับบ้านผู้ร้องเรียนและถนนซอย และทิศตะวันตกติดกับสวนปาล์มน้ำมัน สถานประกอบกิจการ เป็นอาคารโรงเรือนชั้นเดียว เปิดโล่งทั้งสี่ด้าน โดยผู้อุทธรณ์ใช้โรงเรือนดังกล่าวผลิตวัสดุเพื่อนำไปใช้ในการก่อสร้าง ซึ่งเป็นงานที่ผู้อุทธรณ์รับเหมาไว้ และบางส่วนจะนำไปจำหน่ายหน้าร้าน หรือจำหน่ายให้กับลูกค้าที่เข้ามาสั่งซื้อ ยังสถานประกอบกิจการของผู้อุทธรณ์ ลักษณะการประกอบกิจการของผู้อุทธรณ์มีการใช้เครื่องจักร และแรงงานในกระบวนการผลิต ศูนย์อนามัยที่ ๑๑ นครศรีธรรมราช ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมในการประชุม คณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ครั้งที่ ๔๖-๑๒/๒๕๖๔ วันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๔ ว่า เครื่องจักรที่ผู้อุทธรณ์ ใช้ในการประกอบกิจการ มีกำลังแรงแม้รวม ๑๘ แรงแม้ ประกอบกิจการ ๖ วันต่อสัปดาห์ ระยะเวลา ๐๘.๐๐ - ๑๗.๐๐ น. หยุดทุกวันอาทิตย์ มีกำลังการผลิตอิฐบล็อกประมาณ ๖๐๐ - ๗๐๐ ก้อนต่อวัน

การผลิตเสาปูนมีจำนวนไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับปริมาณงานรับเหมาก่อสร้าง หากมีงานรับเหมาก่อสร้างน้อย จะมีเวลาผลิตเสาปูนมากขึ้น แต่จะผลิตได้ครั้งละ ๓ ต้น เนื่องจากแบบแม่พิมพ์สำหรับหล่อเสามีเพียงแค่ว่า จำนวน ๓ ชิ้น จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงของศูนย์อนามัยที่ ๑๑ นครศรีธรรมราช พบว่า ลักษณะการประกอบกิจการที่มีการใช้เครื่องจักรร่วมด้วย ทำให้เกิดเสียงกระแทกในระหว่างเดินเครื่องจักร และเสียงเคาะจากการขึ้นและถอดแบบแม่พิมพ์หล่อปูน การจัดเก็บวัสดุเป็นลักษณะเทกอง ทำให้อาจมีปัญหาเรื่องฝุ่นละออง มีน้ำเสียจากขั้นตอนการล้างทำความสะอาดเครื่องมือและอุปกรณ์ ไม่มีรางระบายน้ำ มีการจัดเก็บมูลฝอยที่เกิดขึ้นทุกวัน ไม่มีระบบป้องกันเสียงและฝุ่นละออง จากการสอบถามประชาชนที่อยู่บริเวณใกล้เคียงสถานประกอบกิจการ จำนวน ๖ ราย พบว่า มีประชาชนได้รับผลกระทบเรื่องเสียง จำนวน ๑ ราย โดยได้รับผลกระทบจากเสียงเคาะ เสียงกระแทก โดยเฉพาะบริเวณห้องครัวและห้องนอน และไม่ได้รับผลกระทบ จำนวน ๕ ราย

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาเอกสารหลักฐานที่ได้รับ และรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของศูนย์อนามัยที่ ๑๑ นครศรีธรรมราช แล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการผลิตอิฐบล็อก เสาปูน ท่อปูน ไว้ใช้ในการรับเหมาก่อสร้างของตนเอง และบางส่วนจำหน่ายให้ผู้ที่มาสั่งซื้อ สถานประกอบกิจการตั้งอยู่เลขที่ ๓๘/๘ หมู่ที่ ๑ ตำบลบางหมาก อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร เป็นที่ดินประเภทชุมชน (สีชมพู) ตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม พ.ศ. ๒๕๖๐ สถานประกอบกิจการเป็นอาคารโรงเรือนชั้นเดียว เปิดโล่งทั้ง ๔ ด้าน ลักษณะการประกอบกิจการมีการใช้เครื่องจักรและแรงงานในกระบวนการผลิต โดยเครื่องจักรที่ใช้มีกำลังแรงแม้รวม ๑๘ แรงม้า ประกอบกิจการ ๖ วันต่อสัปดาห์ ระหว่างเวลา ๐๘.๐๐ - ๑๗.๐๐ น. หยุดทุกวันอาทิตย์ มีกำลังการผลิตอิฐบล็อก ประมาณ ๖๐๐ - ๗๐๐ ก้อนต่อวัน ส่วนเสาปูนมีอัตราการผลิตไม่แน่นอน ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และถูกร้องเรียนว่าก่อให้เกิดเสียงดังรบกวน เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีหนังสือแจ้งผู้อุทธรณ์ให้มาดำเนินการขออนุญาต และให้หยุดดำเนินการในกระบวนการที่ก่อให้เกิดเสียงดังรบกวนต่อประชาชนข้างเคียง จนกว่าจะได้รับอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย จากนั้น ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นคำขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น เมื่อเจ้าหน้าที่ของเทศบาลเมืองชุมพรดำเนินการตรวจสอบพบว่า ผู้อุทธรณ์ใช้อาคารเพื่อประกอบกิจการไม่เป็นไปตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๑๗๕/๒๕๖๒ ออกให้ ณ วันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๖๒ เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ดำเนินการแก้ไขความไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ของเอกสารประกอบคำขออนุญาต โดยผู้อุทธรณ์ได้มีหนังสือชี้แจงโต้แย้งข้อเท็จจริงดังกล่าว ต่อมาเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือแจ้งขยายระยะเวลาการพิจารณาอนุญาตออกไปอีก ๑๕ วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลา ๓๐ วัน แต่ไม่ปรากฏหลักฐานว่า ผู้อุทธรณ์ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารหรือไม่ อย่างไร เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำสั่ง โต้แย้งว่า ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ราชการส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจในการควบคุมด้านสุขลักษณะอาคารเท่านั้น ไม่ได้เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคาร ชนิดของอาคาร หรือควบคุมการใช้อาคาร การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นระบุเหตุผลว่า ผู้อุทธรณ์ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และพิจารณาไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ เป็นการใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ อีกทั้งการประกอบกิจการเป็นการใช้อาคารที่มีอยู่ก่อนแล้ว โดยนำเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิตมาวางภายหลัง โดยไม่มีการตัดแปลงหรือต่อเติมอาคารให้ผิดไปจากแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตก่อสร้างแต่ประการใด เครื่องจักรที่ใช้ในการผลิต มีกำลังแรงแม้รวมเพียง ๒๕ แรงม้า การขออนุญาตประกอบกิจการไม่ถือว่าเป็นการประกอบกิจการโรงงานที่จะมีผลต่อการใช้อาคาร จึงไม่เข้าข่ายที่ต้องขออนุญาตใช้หรือเปลี่ยนแปลง

การใช้อาคาร...

การใช้อาคารต่อเจ้าพนักงานควบคุมอาคารก่อนแต่อย่างใด จากรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของศูนย์อนามัยที่ ๑๑ นครศรีธรรมราช พบว่า การประกอบกิจการมีการใช้เครื่องจักรทำให้เกิดเสียงกระแทกในระหว่างเดินเครื่อง และเสียงเคาะจากการขึ้นและถอดแบบแม่พิมพ์หล่อปูน การจัดเก็บวัสดุเป็นลักษณะเทกองทำให้อาจมีปัญหาเรื่องฝุ่นละออง มีน้ำเสียจากขั้นตอนการล้างทำความสะอาดเครื่องมือและอุปกรณ์ ไม่มีรางระบายน้ำ มีการจัดเก็บมูลฝอยที่เกิดขึ้นทุกวัน ไม่มีระบบป้องกันเสียงและฝุ่นละออง และจากการสอบถามประชาชนที่อยู่บริเวณใกล้เคียงสถานประกอบกิจการ จำนวน ๖ ราย พบว่า มีประชาชนได้รับผลกระทบเรื่องเสียง จำนวน ๑ ราย จากเสียงเคาะและเสียงกระแทกที่เกิดขึ้นขณะประกอบกิจการ โดยเฉพาะบริเวณห้องครัวและห้องนอน

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ตรวจพิจารณาเอกสารหลักฐาน รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องเรียบร้อยแล้ว เห็นว่า อุทธรณ์นี้มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในขณะที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่ง การประกอบกิจการของผู้อุทธรณ์ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ข้อบัญญัติท้องถิ่น และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือไม่ อย่างไร

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๑) ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการตามประเภทที่มีข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมตามมาตรา ๓๒ (๑) ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖” ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดว่า “ข้อ ๓ ให้กิจการดังต่อไปนี้ เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ... ๑๑. กิจการที่เกี่ยวกับหิน ดิน หวาย ซีเมนต์ หรือวัตถุที่คล้ายคลึง... (๓) การผลิตสิ่งของ เครื่องใช้หรือผลิตภัณฑ์อื่น ๆ ด้วยซีเมนต์ หรือวัตถุที่คล้ายคลึง...” เทศบัญญัติเทศบาลเมืองชุมพร เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดว่า “ข้อ ๕ ให้กิจการต่อไปนี้เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นเทศบาลเมืองชุมพร คือ... ๑๑. กิจการที่เกี่ยวกับหิน ดิน หวาย ซีเมนต์ หรือวัตถุที่คล้ายคลึง... (๓) การผลิต เครื่องใช้ด้วยซีเมนต์ หรือวัตถุที่คล้ายคลึง...” และ “ข้อ ๑๘ เมื่อพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันใช้เทศบัญญัตินี้แล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งกำหนดให้ควบคุมดังระบุในข้อ ๕ ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น” เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการผลิตอิฐบล็อก เสาปูน และท่อปูน โดยนอกจากจะเพื่อใช้ในการรับเหมาก่อสร้างของผู้อุทธรณ์เองแล้ว ยังจำหน่ายให้กับผู้มารับซื้อด้วย ถือได้ว่าเข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทการผลิตสิ่งของ เครื่องใช้หรือผลิตภัณฑ์อื่น ๆ ด้วยซีเมนต์ หรือวัตถุที่คล้ายคลึงตามข้อ ๓ ๑๑. (๓) แห่งประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ และดำเนินการในลักษณะที่เป็นการค้า โดยเทศบาลเมืองชุมพรกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมในพื้นที่ตามข้อ ๕ ๑๑. (๓) แห่งเทศบัญญัติเทศบาลเมืองชุมพร เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๔ ผู้อุทธรณ์จึงต้องขออนุญาตประกอบกิจการต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนประกอบกิจการ

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้ บัญญัติให้การประกอบกิจการใดหรือการกระทำใดต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอและการออกใบอนุญาตในเรื่องนั้นได้” กฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตราย

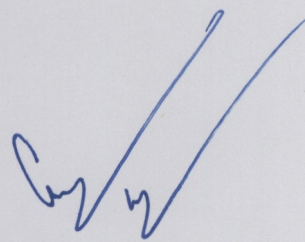
ต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๕ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “ผู้ดำเนินการในสถานประกอบกิจการประเภทที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้ออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมและมีผลใช้บังคับในท้องถิ่นนั้นแล้ว ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงนี้” วรรคสอง กำหนดว่า “สถานประกอบกิจการที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารมีผลใช้บังคับ สถานประกอบกิจการที่เป็นโรงงาน ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน หรือสถานประกอบกิจการที่มีการประกอบกิจการเกี่ยวกับวัตถุอันตราย ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย แล้วแต่กรณี” ข้อ ๒๒ กำหนดว่า “สถานประกอบกิจการใดที่การประกอบกิจการอาจก่อให้เกิดมลพิษทางเสียง มลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ มลพิษทางแสง มลพิษทางความร้อน มลพิษทางความสั่นสะเทือน ของเสียอันตราย หรือมีการใช้สารเคมีหรือวัตถุอันตราย จะต้องดำเนินการควบคุมและป้องกันมิให้เกิดผลกระทบจนเป็นเหตุรำคาญหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้ปฏิบัติงานและผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง หรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้น” เทศบัญญัติเทศบาลเมืองชุมพร เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดว่า “ข้อ ๖ สถานประกอบกิจการที่ต้องมีการควบคุม ตามเทศบัญญัตินี้ตั้งอยู่ในเขตที่กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารมีผลใช้บังคับ หรือสถานประกอบกิจการใดเข้าข่ายเป็นโรงงาน หรือมีการประกอบกิจการเกี่ยวกับวัตถุอันตราย จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย แล้วแต่กรณี” เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผูุ้ทธรณ์ใช้อาคารโรงเรียนที่ได้รับอนุญาตก่อสร้างอาคาร ตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๑๗๕/๒๕๖๒ ออกให้ ณ วันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๖๒ ที่ระบุเพื่อใช้เป็นอาคารจอดรถ ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทการผลิตสิ่งของ เครื่องใช้ หรือผลิตภัณฑ์อื่น ๆ ด้วยซีเมนต์ หรือวัตถุที่คล้ายคลึง เป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งการประกอบกิจการของผูุ้ทธรณ์ ไม่มีระบบป้องกันเสียงและฝุ่นละออง และไม่มีระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย ส่งผลกระทบจนเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญ หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง จึงถือได้ว่า ผูุ้ทธรณ์ปฏิบัติไม่ถูกต้อง ตามเทศบัญญัติเทศบาลเมืองชุมพร เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๔ และกฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐

ประเด็นที่สอง คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามหนังสือ ที่ ขพ ๕๒๐๑๐/๓๒๐๔ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๖๔ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๕๖ วรรคสอง กำหนดว่า “เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องออกใบอนุญาตหรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาต พร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ขออนุญาตทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับคำขอ ซึ่งมีรายละเอียดถูกต้องหรือครบถ้วนตามที่กำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่น” วรรคสาม กำหนดว่า “ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่อาจออกใบอนุญาต หรือยังไม่อาจมีคำสั่งไม่อนุญาตได้ภายในกำหนดเวลาตามวรรคสอง ให้ขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสิบห้าวัน แต่ต้องมีหนังสือแจ้งการขยายเวลาและเหตุจำเป็นแต่ละครั้ง ให้ผู้ขออนุญาตทราบก่อนสิ้นกำหนดเวลาตามวรรคสอง หรือตามที่ได้ขยายเวลาไว้แล้วนั้น แล้วแต่กรณี” เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผูุ้ทธรณ์ประกอบกิจการผลิตอิฐบล็อก เสาปูน และท่อปูน เพื่อใช้ในกิจการรับเหมาก่อสร้างของตนเองและจำหน่ายให้ผู้มารับซื้อ ถือว่าเข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทการผลิตสิ่งของ เครื่องใช้ หรือผลิตภัณฑ์อื่น ๆ ด้วยซีเมนต์ หรือวัตถุที่คล้ายคลึง ตามข้อ ๓ ๑๑. (๓) แห่งประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ และประกอบกิจการในลักษณะที่เป็นการค้า โดยเทศบาลเมืองชุมพร กำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมในพื้นที่ ตามข้อ ๕ ๑๑. (๓) แห่งเทศบัญญัติเทศบาลเมืองชุมพร

เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๔ แล้ว การที่ผู้อุทธรณ์ใช้อาคารที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างเพื่อใช้เป็นลานจอดรถ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาใช้ประกอบกิจการที่ถูกกำหนดให้เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยมิได้แจ้งเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์อาคาร ถือได้ว่าผู้อุทธรณ์ปฏิบัติไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว อีกทั้ง การประกอบกิจการของผู้อุทธรณ์ไม่มีระบบป้องกันเสียงหรือฝุ่นละออง และไม่มีระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย ส่งผลกระทบจนเป็นเหตุรำคาญหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง จึงถือได้ว่า เป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ และเทศบัญญัติเมืองชุมพร เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๔ ทั้งนี้ ก่อนที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีหนังสือแจ้งความไม่ถูกต้องให้แก่ผู้อุทธรณ์ทราบ โดยผู้อุทธรณ์มีหนังสือชี้แจงโต้แย้งข้อเท็จจริงต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรณีนี้ถือได้ว่า ผู้อุทธรณ์มีโอกาที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งคำสั่งเทศบาลเมืองชุมพร ที่ ๕๔๓/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๔ ข้อ ๒ กำหนดว่า “นายวิบูลย์ศักดิ์ โพธารส รองนายกเทศมนตรีเมืองชุมพร มีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การกำกับดูแล การปฏิบัติราชการ งานนโยบายกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ยกเว้นงานบริหารงานบุคคล และให้มีอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕... ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น...” นายวิบูลย์ศักดิ์ โพธารส ตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีเมืองชุมพร จึงมีอำนาจออกคำสั่งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ ดังนั้น คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือ ที่ ขพ ๕๒๐๑๐/๓๒๐๔ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๖๔ จึงชอบด้วยกฎหมาย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๖/๒ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์คำสั่งรองนายกเทศมนตรีปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีเมืองชุมพร เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือ ที่ ขพ ๕๒๐๑๐/๓๒๐๔ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๖๔



(นายอรรถพล แก้วสัมฤทธิ์)

รองอธิบดีกรมอนามัย

กรรมการและเลขานุการ

ทำหน้าที่ประธานกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

ลายมือชื่อกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

(นายพิทยา ปราโมทย์วรพันธุ์)
ผู้แทนกรมควบคุมมลพิษ
กรรมการ

(นายวรฉัตร วิรัชลาภ)
ผู้แทนกรมปศุสัตว์
กรรมการ

(นางสาวนารีนุช กลั่นแก้ว)
ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง
กรรมการ

(นายสุนทร แก้วสว่าง)
ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม
กรรมการ

(นายณัฐศักดิ์ ทิศรี)
ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
กรรมการ

(นายปราโมทย์ อ่อนละออง)
ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด
กรรมการ

(นางพรพรรณ ไม้สุพร)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(นายพิศิษฐ์ วัฒนสมบูรณ์)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(นายकुมล ศรีสุขวัฒนา)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ