



คำวินิจฉัยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์
ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

อุทธรณ์ที่ ๙/๒๕๖๕

วันที่ ๒๑ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { นางสาวญาณิน ชมภูบุตร ผู้อุทธรณ์
นายกเทศมนตรีเมืองศิลา เจ้าพนักงานท้องถิ่น

เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้แก้ไข/ระงับเหตุรำคาญ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

อุทธรณ์นี้ ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการสถานที่จำหน่ายอาหาร ประเภทอาหารอีสาน ตั้งอยู่ที่ อาคารเลขที่ ๘๘๘ หมู่ที่ ๑๒ ตำบลศิลา อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น ได้รับคำสั่งนายกเทศมนตรี เมืองศิลา เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือ ที่ ขก ๗๕๕๐๔/๔๓๘๓ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๔ ใช้อำนาจ ตามความในมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้แก้ไข/ระงับเหตุรำคาญ ดังนี้ ๑) ให้ดำเนินการยื่นคำร้องแจ้งการประกอบกิจการสถานที่จำหน่ายอาหาร ภายในเจ็ดวัน ๒) ให้หามาตรการป้องกันกลิ่นรบกวนจากการย่างไก่และการต้มน้ำปลาร้า โดยให้ติดตั้งระบบ ระบายอากาศ และระบบบำบัดอากาศที่มีประสิทธิภาพตาม ๒) ให้ดำเนินการแล้วเสร็จภายในสิบห้าวัน ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ขอให้เพิกถอนคำสั่งและขอทุเลา การบังคับตามคำสั่งให้สามารถดำเนินการต่อไปได้โดยไม่เกิดความเสียหายจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์

ผู้อุทธรณ์รับทราบคำสั่งเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๔ โดยรับคำสั่งไว้ด้วยตนเอง ปรากฏหลักฐาน เป็นลายมือชื่อผู้อุทธรณ์ในสำเนาคำสั่ง ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เป็นหนังสือลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๖๔ กรมอนามัยลงรับเมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ดังนั้น ผู้อุทธรณ์ยื่นใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่ง ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง จึงมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้มีหนังสือถึงคู่กรณีและหน่วยงาน ตรวจสอบข้อเท็จจริงสังกัดกรมอนามัย ครบกำหนดส่งข้อมูลวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ มีผลการดำเนินงาน ดังนี้ ๑) มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๘๕๑๙ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ถึงผู้อุทธรณ์แจ้งรับพิจารณาและ ให้เพิ่มเติมข้อมูลหรือพยานหลักฐานอื่น ซึ่งผู้อุทธรณ์ไม่ยื่นข้อมูลหรือพยานหลักฐานอื่นเพิ่มเติม ๒) มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๘๕๒๐ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ถึงเจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งให้ทำคำชี้แจงแก้อุทธรณ์ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือ ที่ ขก ๗๕๕๐๔/๔๙๙๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ชี้แจงแก้อุทธรณ์ พร้อมเอกสารหลักฐาน ๓) มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๘๕๒๑ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ แจ้งให้ศูนย์อนามัยที่ ๗ ขอนแก่น กรมอนามัย ตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งศูนย์อนามัยฯ มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๑๗.๐๔/๔๙๑๑ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริง และมอบหมายให้นางสาวทัตพิชา คลังกลาง ตำแหน่งนิติกร เข้าชี้แจงในที่ประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ครั้งที่ ๔๖-๑๒/๒๕๖๔ เมื่อวันอังคารที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๔

ผู้อุทธรณ์ ...

ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการสถานที่จำหน่ายอาหาร ใช้ชื่อว่า “ร้านส้มตำร้อยเอ็ด” ถูกร้องเรียนจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงว่า ก่อให้เกิดผลกระทบเรื่องกลิ่นเหม็นจากการต้มน้ำปลาร้าและกลิ่นควันจากการย่างไก่ เจ้าหน้าที่ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๖๔ พบว่า ผู้อุทธรณ์จัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารมีพื้นที่ประมาณ ๖๐ ตารางเมตร โดยไม่ได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ขณะตรวจสอบข้อเท็จจริงพบการย่างไก่บริเวณด้านหน้าอาคารโดยไม่ได้ติดตั้งปล่องระบายควัน มีควันและกลิ่นรบกวนจริง และมีการต้มน้ำปลาร้าบริเวณหลังอาคารโดยไม่ได้ป้องกันกลิ่นรบกวน อาจก่อให้เกิดผลกระทบจนเป็นเหตุรำคาญแก่ผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงได้ ถือเป็นเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีคำแนะนำและขอให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้น รวม ๒ ข้อ แต่ผู้อุทธรณ์ไม่ได้ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม สั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไข/ระงับเหตุรำคาญ ดังนี้ ๑) ให้ดำเนินการยื่นคำร้องแจ้งการประกอบกิจการสถานที่จำหน่ายอาหารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นภายในเจ็ดวัน ๒) ให้หามาตรการป้องกันกลิ่นรบกวนจากการย่างไก่และการต้มน้ำปลาร้า โดยให้ติดตั้งระบบระบายอากาศและระบบบำบัดอากาศที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันกลิ่นควันฟุ้งกระจายและกลิ่นจากการประกอบอาหารให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวัน นับแต่วันรับทราบคำสั่ง

ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำสั่ง ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ขอให้เพิกถอนคำสั่ง และขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งให้สามารถดำเนินการต่อไปได้ โดยไม่เกิดความเสียหายจนกว่าจะมีคำวินิจฉัย โดยโต้แย้งว่า ได้ปรับปรุงแก้ไขกลิ่นรบกวนจากการย่างไก่และการต้มน้ำปลาร้าตามที่ได้อุทธรณ์เรียนแล้ว

เจ้าพนักงานท้องถิ่นทำคำชี้แจงแก่ผู้อุทธรณ์ สรุปความได้ว่า เมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๖๔ เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงสถานที่จำหน่ายอาหารของผู้อุทธรณ์แจ้งว่า ได้รับผลกระทบและเดือดร้อนกรณีการประกอบกิจการส่งกลิ่นเหม็นจากการต้มน้ำปลาร้าและควันจากการย่าง วันที่ ๖ กันยายน ๒๕๖๔ เจ้าหน้าที่ของเทศบาลเมืองศิลา ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงพบว่า มีผู้อุทธรณ์เป็นเจ้าของ ประกอบกิจการสถานที่จำหน่ายอาหารโดยไม่ได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีพื้นที่ประมาณ ๖๐ ตารางเมตร มีการย่างไก่บริเวณหน้าอาคารโดยไม่ได้ติดตั้งปล่องระบายควัน มีควันและกลิ่นรบกวนจริง และได้ต้มน้ำปลาร้าบริเวณหลังอาคารโดยไม่ได้มีการป้องกันกลิ่นรบกวน เจ้าหน้าที่พิจารณาจากสภาพแวดล้อมและสถานที่ประกอบปรุงแล้วเห็นว่าหากผู้อุทธรณ์ไม่ดำเนินการจัดให้มีการระบายอากาศและระบบอากาศที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ อาจก่อให้เกิดผลกระทบจนเป็นเหตุรำคาญแก่ผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงได้ ถือเป็นเหตุรำคาญ จึงได้แนะนำให้ผู้อุทธรณ์ปรับปรุงแก้ไขตามแบบตรวจแนะนำของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๖๔ และรายงานผลให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ จากนั้นเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ ขก ๗๕๕๐๔/๔๑๒๖ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๔ ถึงผู้อุทธรณ์มีคำแนะนำเพื่อแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญกรณีประกอบกิจการส่งกลิ่นเหม็น โดยแจ้งให้ ๑) ดำเนินการยื่นคำร้องแจ้งการประกอบกิจการสถานที่จำหน่ายอาหาร ณ กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองศิลาภายในเจ็ดวัน ๒) หามาตรการป้องกันกลิ่นรบกวนจากการย่างไก่และการต้มน้ำปลาร้า โดยติดตั้งระบบระบายอากาศและระบบบำบัดอากาศที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันกลิ่นควันฟุ้งกระจายและกลิ่นจากการประกอบกิจการกำหนดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวัน นับแต่วันรับทราบคำแนะนำ ต่อมาวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๔ เจ้าหน้าที่ของเทศบาลเมืองศิลาได้ตรวจติดตามผลการปฏิบัติตามคำแนะนำ พบว่า ผู้อุทธรณ์ยังมิได้ดำเนินการตามคำแนะนำทั้งสองข้อ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีคำสั่ง ตามหนังสือ ที่ ขก ๗๕๕๐๔/๔๓๘๓ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๔ ให้แก้ไข/ระงับเหตุรำคาญ

ศูนย์อนามัยที่ ๗ ขอนแก่น กรมอนามัย ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๖๔ และวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๔ ณ สถานประกอบกิจการของผูุ้ธรณ์ พบว่า มีลักษณะเป็นอาคารพาณิชย์ สองชั้น ๑ คูหา ทิศเหนือติดร้านรับทำเล็บ ทิศตะวันออกติดถนนสาธารณะ ทิศใต้และทิศตะวันตกติดร้านค้า และบ้านพักอาศัยของผูุ้ธรณ์เรียน ผูุ้ธรณ์ประกอบกิจการขายส้มตำและอาหารอีสานมาเป็นเวลาประมาณ ๘ ปีที่อาคารพาณิชย์ฝั่งตรงข้ามและย้ายมาที่ร้านที่เป็นสถานที่เกิดเหตุได้ประมาณ ๓ เดือน เปิดขายอาหาร ๖ วัน ต่อสัปดาห์ หยุดทุกวันพุธ ตั้งแต่เวลา ๐๘.๐๐ น.- ๑๘.๐๐ น. จำหน่ายอาหารประเภทแกงอ่อมหรือแกงเห็ด จำนวน ๑ หม้อ ประกอบอาหารในช่วงเวลาประมาณ ๐๖.๐๐ น. โดยย่างไก่และปลาเผาอย่างละ ๑๐ กิโลกรัม บริเวณเตาย่างหน้าร้านซึ่งเป็นพื้นที่เปิด หากวันไหนมีลูกค้ามากจะย่างเพิ่มอีกในช่วงก่อนเที่ยง ระหว่างวันจะไม่ ประกอบอาหารอื่นอีกนอกจากตำส้มตำ เมื่อลูกค้ามาซื้อปลาเผาหรือไก่ย่างจะอุ่นอาหารให้โดยใช้เตาไมโครเวฟ และต้มปลาร้าใช้เป็นเครื่องปรุงส้มตำที่ครัวด้านหลังอาคารซึ่งเป็นพื้นที่เปิดในช่วงเย็นสัปดาห์ละ ๑ วัน ในวันที่ตรวจสอบพื้นที่ พบว่ากลิ่นจากการประกอบอาหารค่อนข้างเจือจางและมีช่วงเวลาสั้นมาก ทำให้ไม่สามารถ ตรวจวัดด้วยเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ได้ จากการสอบถามข้อมูลผูุ้ธรณ์เรียน จำนวน ๒ ราย ทราบว่า ผูุ้ธรณ์ เคยขายอาหารที่อาคารพาณิชย์ฝั่งตรงข้ามทำให้ตนไม่ได้รับผลกระทบ แต่เมื่อย้ายมาอยู่ติดกันได้รับความเดือดร้อน จากกลิ่น คับแฉะและความร้อนจากการเผาปลาและย่างไก่ ได้รับผลกระทบมากในช่วงเช้าและช่วงก่อนเที่ยง ส่วนกลิ่นจากการต้มปลาร้าได้รับผลกระทบช่วงเวลา ๒๐.๐๐ น. หลังจากที่เจ้าหน้าที่เข้ามาตรวจแนะนำ ผูุ้ธรณ์เปลี่ยนไปใช้เตาย่างแบบใหม่ที่มีควันน้อยลง แต่ยังคงได้รับความเดือดร้อนจากไอความร้อนอยู่เช่นเดิม อีกรายให้ข้อมูลว่าในบ้านมีสมาชิกเป็นผู้ใหญ่ ๔ คน และเด็กเล็ก ๑ คน ได้รับความเดือดร้อนจากกลิ่นไอน้ำมัน ที่เกิดจากการทอด/ผัดอาหาร และกลิ่นควันจากการย่างไก่และปลาในช่วงเช้า ทำให้เด็กเกิดอาการไอ คอแห้ง มีเสมหะอยู่ในคอตลอดเวลา ต้องใช้พัดลมเป่าระบายอากาศเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน เคยแจ้งให้ผูุ้ธรณ์ ติดพัดลมระบายอากาศไม่ให้กลิ่นและควันพัดเข้าบ้าน แต่ผูุ้ธรณ์แจ้งว่าไม่สามารถกำจัดกลิ่นได้ ส่วนการต้ม น้ำปลาร้าหลังจากที่ผู้ใหญ่บ้านไปตักเตือนผูุ้ธรณ์ได้ย้ายจากบริเวณครัวหลังบ้านไปต้มที่หน้าบ้าน แต่กลิ่นไปเข้า ร้านขายของชำที่อยู่บริเวณด้านหน้าแทน ส่วนข้อมูลที่สอบถามจากผูุ้ธรณ์ที่ย้ายมาอาศัยบริเวณใกล้เคียงทั้งหมด ๗ ราย จำนวน ๓ ราย ให้ข้อมูลว่า เดิมร้านผูุ้ธรณ์อยู่ฝั่งเดียวกันกับตนเคยได้รับความเดือดร้อนจากควันและกลิ่น ของอาหาร แต่เมื่อผูุ้ธรณ์ย้ายร้านไปอยู่ฝั่งตรงข้ามก็ไม่ได้รับความเดือดร้อน อีก ๒ ราย ให้ข้อมูลว่า เคยได้รับความเดือดร้อนจากการต้มน้ำปลาร้าของผูุ้ธรณ์ ส่วนอีก ๒ ราย ไม่ได้ได้รับความเดือดร้อนจากการประกอบกิจการ ของผูุ้ธรณ์ เจ้าหน้าที่ที่เข้าตรวจสอบมีความเห็นว่า หลังจากที่เจ้าหน้าที่ของเทศบาลเมืองศิลาได้ให้ คำแนะนำในการปรับปรุงแก้ไขเหตุรำคาญ ผูุ้ธรณ์ได้ดำเนินการ ๑) เปลี่ยนเตาสำหรับย่างอาหารเป็นเตาไร้ควัน ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นและผูุ้ธรณ์ให้ข้อมูลตรงกันว่า ได้เปลี่ยนเตาสำหรับย่างอาหารเป็นเตาไร้ควันหลังจาก วันที่เจ้าพนักงานลงพื้นที่ไปตรวจสอบข้อเท็จจริงและให้คำแนะนำกับผูุ้ธรณ์ครั้งแรก จากการสังเกต พบควันที่เกิดจากการปรุงประกอบอาหารน้อยมาก และแต่ละวันมีการประกอบอาหารแค่ช่วงเช้า ไม่ได้จุดเตา ไว้ต่อเนื่องตลอดทั้งวัน หากต้องการอุ่นอาหารจะใช้เตาไมโครเวฟแทน ทำให้ไม่เกิดควันจากการย่างอาหาร ระหว่างวัน ๒) ไม่ได้ต้มปลาร้าที่ร้านอีก แต่นำไปต้มที่จังหวัดร้อยเอ็ดทุกเย็นวันอังคารจำนวน ๕๐ กิโลกรัม ซึ่งเพียงพอในการใช้ตำส้มตำเป็นเวลา ๑ สัปดาห์และบรรจุใส่ภาชนะที่ค่อนข้างมิดชิดแทน การปรุงประกอบอาหาร ในร้านทำในพื้นที่เปิด มีกลิ่นของอาหารจริง แต่ได้กลิ่นเฉพาะช่วงระยะเวลาหนึ่งและไม่รุนแรงถึงขนาดก่อให้เกิด ผลกระทบต่อสุขภาพ ทั้งนี้ผูุ้ธรณ์ยังมีได้ดำเนินการยื่นขอหนังสือรับรองการแจ้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามคำสั่งแต่อย่างใด

คณะกรรมการพิจารณาผูุ้ธรณ์ได้พิจารณาเอกสารหลักฐานที่ได้รับ รวมถึงรายงานผล การตรวจสอบข้อเท็จจริงของศูนย์อนามัยที่ ๗ ขอนแก่น แล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้อุทธรณ์จัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหาร ใช้ชื่อว่า “ร้านส้มตำร้อยเอ็ด” ตั้งอยู่ที่อาคารเลขที่ ๘๔๘ หมู่ที่ ๑๒ ตำบลศิลา อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น สถานที่เกิดเหตุ มีลักษณะเป็นอาคารพาณิชย์ ๒ ชั้น ๑ คูหา มีพื้นที่ประมาณ ๖๐ ตารางเมตร ประกอบกิจการ ณ สถานที่เกิดเหตุ ประมาณ ๓ เดือนหลังประกอบกิจการที่ฝั่งตรงข้ามมาประมาณ ๘ ปี เปิดขายอาหารประเภทแกงอ่อมหรือแกงเห็ด ส้มตำ ไก่ย่าง และปลาเผา จำนวน ๖ วันต่อสัปดาห์ หยุดทุกวันพุธ เริ่มเปิดร้านตั้งแต่วันที่ ๐๘.๐๐ - ๑๘.๐๐ น. ผู้อุทธรณ์เริ่มปรุงประกอบอาหารในช่วงเช้าตั้งแต่เวลา ๐๖.๐๐ น. โดยย่างไก่ ย่างปลาที่หน้าร้าน และต้มปลาร้าใช้เป็นเครื่องปรุงส้มตำในครัวด้านหลังอาคารช่วงเย็นสัปดาห์ละ ๑ วัน เมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๖๔ เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงว่าได้รับผลกระทบและเดือดร้อนเรื่องกลิ่นเหม็นจากการต้มปลาร้าและควันจากการย่าง เจ้าหน้าที่ของเทศบาลเมืองศิลาได้ลงพื้นที่ตรวจสอบพบว่า ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการสถานที่จำหน่ายอาหารโดยไม่ได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น อย่างไถ่ย่างปลาบริเวณหน้าอาคาร โดยไม่ได้ติดตั้งระบบระบายควัน และต้มน้ำปลาร้าบริเวณด้านหลังอาคารโดยไม่ได้ป้องกันกลิ่นรบกวน เห็นว่าเป็นเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงแนะนำให้ปรับปรุงแก้ไข และเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือแนะนำเพื่อแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญ ให้ผู้อุทธรณ์ดำเนินการ ดังนี้ ๑) ให้ยื่นคำร้องแจ้งการประกอบกิจการสถานที่จำหน่ายอาหารภายในเจ็ดวัน ๒) ให้หามาตรการป้องกันกลิ่นรบกวนจากการย่างไก่และการต้มน้ำปลาร้า โดยให้ติดตั้งระบบระบายอากาศและระบบบำบัดอากาศที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันกลิ่นควันฟุ้งกระจายภายในสัปดาห์วันนับแต่วันทราบคำสั่ง เมื่อครบกำหนดเวลาเจ้าหน้าที่ได้เข้าตรวจติดตามผลพบว่า ผู้อุทธรณ์ยังไม่ได้ดำเนินการตามคำแนะนำ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ออกคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไข/ระงับเหตุรำคาญ ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำสั่ง ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์โต้แย้งว่าได้ปรับปรุงแก้ไขกลิ่นรบกวนจากการย่างไก่และต้มน้ำปลาร้าตามที่ถูกร้องเรียนแล้ว จากรายงานการตรวจสอบข้อเท็จจริงของศูนย์อนามัยที่ ๗ ขอนแก่น พบว่า หลังจากได้รับคำแนะนำผู้อุทธรณ์ได้เปลี่ยนเตาที่ใช้ย่างอาหารเป็นเตาไร้ควัน ทำให้ควันจากการปรุงประกอบอาหารมีน้อยลง ในระหว่างวันไม่มีการปรุงประกอบอาหารอีก และอุ่นอาหารโดยใช้เตาไมโครเวฟแทน รวมทั้งแก้ไขปัญหากลิ่นจากการต้มปลาร้าโดยนำไปต้มที่จังหวัดร้อยเอ็ดและบรรจุกลับมาในภาชนะค่อนข้างมิดชิดทำให้ความเดือดร้อนจากกลิ่นบรรเทาลดลงแล้ว ในวันที่ลงพื้นที่ตรวจสอบ พบว่า ยังมีกลิ่นของอาหารช่วงระยะเวลาหนึ่งแต่ไม่รุนแรงถึงขนาดก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพได้ แต่ผู้อุทธรณ์ยังไม่ได้ดำเนินการขอหนังสือรับรองการแจ้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่อย่างใด

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ตรวจพิจารณาเอกสารหลักฐาน รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องเรียบร้อยแล้วเห็นว่า อุทธรณ์นี้มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในขณะที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่ง การจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารของผู้อุทธรณ์ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือไม่ อย่างไร

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๘ กำหนดว่า “ผู้ใดจะจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารในอาคารหรือพื้นที่ใด ซึ่งมีพื้นที่เกินสองร้อยตารางเมตรและมีใช่เป็นการขายของในตลาด ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖ ถ้าสถานที่ดังกล่าวมีพื้นที่ไม่เกินสองร้อยตารางเมตร ต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อขอรับหนังสือรับรองการแจ้งตามมาตรา ๔๘ ก่อนการจัดตั้ง” มาตรา ๔๐ กำหนดว่า “เพื่อประโยชน์ในการควบคุมหรือกำกับดูแลสถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหารที่ได้รับใบอนุญาต หรือได้รับหนังสือรับรองการแจ้ง ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นดังต่อไปนี้ (๑) กำหนดประเภท

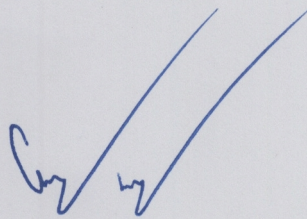
ของสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารตามประเภทของอาหารหรือตามลักษณะของสถานที่ประกอบกิจการ หรือตามวิธีการจำหน่าย (๒) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้ง ใช้และดูแลรักษาสถานที่และสุขลักษณะของบริเวณ ที่ใช้จำหน่ายอาหาร ที่จัดไว้สำหรับบริโภคอาหาร ที่ใช้ทำ ประกอบ หรือปรุงอาหาร หรือที่ใช้สะสมอาหาร (๓) กำหนด หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญและการป้องกันโรคติดต่อ...” เทศบัญญัติเทศบาลเมืองศิลา เรือง สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๕ กำหนดว่า “ผู้ใดจะจัดตั้งสถานที่ จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหารในอาคารหรือพื้นที่ใดซึ่งมีพื้นที่เกินสองร้อยตารางเมตรและมีใช้เป็น การขายของในตลาด ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ถ้าสถานที่ดังกล่าวมีพื้นที่ไม่เกินสองร้อยตารางเมตร ต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อขอรับหนังสือรับรองการแจ้งตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ก่อนการจัดตั้ง” ข้อ ๑๐ กำหนดว่า “ผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไข ดังต่อไปนี้... ๑๐.๑๔ จัดให้มี ระบบการระบายควันที่เกิดจากการปรุงอาหาร เช่น พัดลมดูดอากาศหรือปล่องระบายควัน ซึ่งสูงเพียงพอที่จะ ไม่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญ ...” เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้อุทธรณ์จัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารในพื้นที่ไม่เกิน ๒๐๐ ตารางเมตร โดยมีได้ขอรับหนังสือรับรองการแจ้งก่อนการจัดตั้ง อีกทั้งจากคำชี้แจงแก้ข้ออุทธรณ์ที่รับฟังได้ว่า เจ้าหน้าที่ของเทศบาลเมืองศิลาได้เข้าตรวจสอบข้อเท็จจริง ณ สถานที่ประกอบกิจการในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๖๔ พบว่า การปรุงประกอบอาหารของผู้อุทธรณ์ก่อให้เกิดควันและกลิ่นรบกวนแก่ผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงจากการย่างไก่จริง ประกอบกับมีการต้มน้ำปลาร้าบริเวณหลังอาคารโดยไม่มีมาตรการป้องกันกลิ่นรบกวนจริง ซึ่งเจ้าหน้าที่พิจารณา จากสภาพแวดล้อมและสถานที่ปรุงประกอบอาหารแล้วเห็นว่าหากผู้อุทธรณ์ไม่จัดให้มีการระบายอากาศและ ระบบบำบัดอากาศที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ อาจก่อให้เกิดผลกระทบจนเป็นเหตุรำคาญแก่ผู้อยู่อาศัยบริเวณ ใกล้เคียงได้ จึงแนะนำให้ผู้อุทธรณ์ดำเนินการแก้ไขปรับปรุง รวม ๒ ข้อ ผู้อุทธรณ์ได้ดำเนินการแก้ไขระงับ/ เหตุรำคาญตามคำแนะนำ โดยเปลี่ยนไปใช้เตาย่างชนิดไร้ควัน จำนวน ๒ เตา รวมถึงนำปลาร้าไปต้มที่อื่นแทน ทำให้เหตุรำคาญที่เกิดขึ้นลดลงแล้ว จึงเห็นว่าการปรับปรุงแก้ไขของผู้อุทธรณ์อยู่ในเงื่อนไขที่สามารถกระทำได้ และเป็นการป้องกันและระงับเหตุรำคาญเรื่องกลิ่นควนจากการปิ้งย่างอาหาร รวมทั้งการที่ผู้อุทธรณ์ดำเนินการ ปิ้งย่างครั้งเดียว ไม่ได้จุดเตาไว้ต่อเนื่องตลอดทั้งวัน หากต้องการให้อาหารร้อนจะนำอาหารมาอุ่นให้ลูกค้า โดยใช้ไมโครเวฟแทน ถือเป็นการลดทอนไม่ให้มีการปรุงประกอบอาหารและเป็นการลดระยะเวลาที่ใช้ปิ้งย่างแล้ว แต่ผู้อุทธรณ์จัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารโดยไม่มีหนังสือรับรองการแจ้งยังถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้อง ตามข้อ ๕ แห่งเทศบัญญัติเทศบาลเมืองศิลา เรือง สถานที่จำหน่ายและสะสมอาหาร พ.ศ. ๒๕๕๖ ประกอบ มาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม อยู่

ประเด็นที่สอง คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือ ที่ ขก ๗๕๕๐๔/๔๓๘๓ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๔ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้แก้ไข/ระงับเหตุรำคาญ ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ในขณะที่ออกคำสั่ง นายไพรัตน์ ทวีวาร ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี เมืองศิลา เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีอำนาจหน้าที่พิจารณาออกคำสั่งทางปกครองได้ ก่อนออกคำสั่งเจ้าหน้าที่ของเทศบาล เมืองศิลาได้ออกคำแนะนำและเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีหนังสือแนะนำให้ผู้อุทธรณ์ดำเนินการปรับปรุงแก้ไข เหตุรำคาญที่เกิดขึ้นและผู้อุทธรณ์ลงนามรับทราบแล้ว ถือได้ว่าผู้อุทธรณ์มีโอกาสดำเนินการแก้ไขระงับเหตุรำคาญอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงหลักฐานของตน ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แล้ว เมื่อพิจารณาจากคำสั่งที่แสดงถึงเหตุผล ที่ออกคำสั่ง ประกอบด้วย ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุน ในการใช้ดุลพินิจ บทกำหนดโทษ รวมถึงได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่งถูกต้อง จึงเป็นการปฏิบัติตามมาตรา ๓๗

และมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แล้ว พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นว่าสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้” เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้อุทธรณ์จัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารในพื้นที่ไม่เกิน ๒๐๐ ตารางเมตร โดยมิได้ขอรับหนังสือรับรองการแจ้งก่อนการจัดตั้ง อีกทั้งจากคำชี้แจงแก้ข้ออุทธรณ์ที่รับฟังได้ว่าเจ้าหน้าที่ของเทศบาลเมืองศิลาได้เข้าตรวจสอบข้อเท็จจริง ณ สถานที่ประกอบกิจการในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๖๔ พบว่า การปรุงประกอบอาหารของผู้อุทธรณ์ก่อให้เกิดควันและกลิ่นรบกวนแก่ผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงจากการย่างไก่จริง ประกอบกับการตม่น้ำปลาร้าบริเวณหลังอาคารโดยไม่ได้มีมาตรการป้องกันกลิ่นรบกวน และได้แนะนำให้ผู้อุทธรณ์ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงรวม ๒ ข้อ ซึ่งผู้อุทธรณ์ได้เปลี่ยนไปใช้เตาอย่างชนิดไร้ควันและตม่น้ำปลาร้าจากที่อื่น ทำให้ปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นลดน้อยลง การแก้ไขดังกล่าวจึงเป็นมาตรการแก้ไขปัญหาที่ใช้ได้แล้ว เนื่องจากการประกอบกิจการในลักษณะดังกล่าวยังไม่ถึงขนาดที่จะกำหนดให้ต้องมีการติดตั้งระบบระบายอากาศและระบบบำบัดอากาศ ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ออกคำสั่งตามหนังสือ ที่ ขก ๗๕๕๐๔/๔๓๘๓ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๔ ให้แก้ไข/ระงับเหตุรำคาญจากการประกอบกิจการสถานที่จำหน่ายอาหารที่ก่อให้เกิดมลพิษรบกวนผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง จึงชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การกำหนดมาตรการป้องกันกลิ่นรบกวน โดยให้ติดตั้งระบบระบายอากาศและระบบบำบัดอากาศที่มีประสิทธิภาพ อาจเป็นการสร้างภาระแก่ผู้ประกอบการเกินสมควร การที่ผู้อุทธรณ์ได้เปลี่ยนไปใช้เตาอย่างชนิดไร้ควันและนำปลาร้าไปตมที่อื่นถือเป็นมาตรการหรือวิธีการที่สามารถแก้ไขเหตุรำคาญได้แล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๖/๒ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์คำสั่งนายกเทศมนตรีเมืองศิลา เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือ ที่ ขก ๗๕๕๐๔/๔๓๘๓ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๔



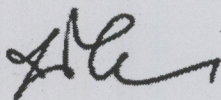
(นายอรรถพล แก้วสัมฤทธิ์)

รองอธิบดีกรมอนามัย

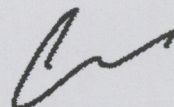
กรรมการและเลขานุการ

ทำหน้าที่ประธานกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

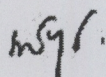
ลายมือชื่อกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์



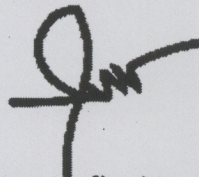
(นายพิทยา ปราโมทย์วรพันธุ์)
ผู้แทนกรมควบคุมมลพิษ
กรรมการ



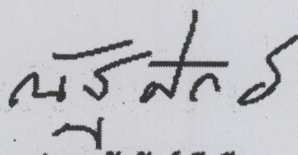
(นายวรฉัตร วิรัชลาภ)
ผู้แทนกรมปศุสัตว์
กรรมการ



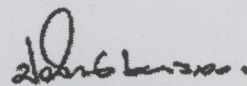
(นางสาวนารีนุช กลั่นแก้ว)
ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง
กรรมการ



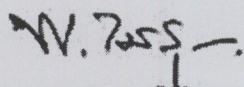
(นายสุนทร แก้วสว่าง)
ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม
กรรมการ



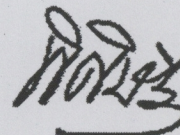
(นายณัฐศภัค ดีศรี)
ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
กรรมการ



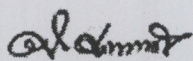
(นายปราโมทย์ อ่อนละออ)
ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด
กรรมการ



(นางทพพรรณ ไมสุทร)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



(นายทศิษฐ์ วัฒนสมบุรณ์)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



(นายकुมล ศรีสุขวัฒนา)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ