



คำวินิจฉัยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์
ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

อุทธรณ์ที่ ๑๑/๒๕๖๕

วันที่ ๑๗ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { บริษัท รักษ์บ้านเรา จำกัด ผู้อุทธรณ์
นายกเทศมนตรีเมืองท่าโขลง เจ้าพนักงานท้องถิ่น

เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรณีไม่ต่ออายุและไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติ
การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

อุทธรณ์นี้ ผู้อุทธรณ์เป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด โดยมีนายเกียรติศักดิ์ วงประเสริฐกุล และนายณัฐดนัย รักตประจิต เป็นกรรมการผู้มีอำนาจลงนาม ได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตและขอรับ ใบอนุญาตประกอบกิจการประเภทเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย สถานประกอบกิจการ ตั้งอยู่เลขที่ ๑๑๕ หมู่ที่ ๑๘ ตำบลคลองหนึ่ง อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี ต่อมาได้รับคำสั่งรองนายกเทศมนตรี ปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีเมืองท่าโขลง เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือ ที่ ปท ๕๒๒๐๕/๒๒๕๑ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๔ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการ และหนังสือ ที่ ปท ๕๒๒๐๕/๓๒๘๑ วันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๖๔ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ พิจารณาอุทธรณ์ ขอให้หยุดการบังคับตามคำสั่งและขอให้เพิกถอนคำสั่ง

ผู้อุทธรณ์รับทราบคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๖๔ ปรากฏหลักฐานเป็นลายมือชื่อผู้รับแทน ในสำเนาคำสั่ง ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เป็นหนังสือลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ กรมอนามัยลงรับเมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ถือว่าผู้อุทธรณ์ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งภายในสามสิบวัน นับแต่วันทราบคำสั่ง จึงมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฝ่ายเลขานุการได้มีหนังสือถึงคู่กรณีและหน่วยงานตรวจสอบข้อเท็จจริงสังกัดกรมอนามัย ครบกำหนดส่งข้อมูลวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๖๔ มีผลการดำเนินการดังนี้ ๑) มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๙๑๖๑ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๔ ถึงผู้อุทธรณ์แจ้งรับพิจารณาและให้เพิ่มเติมข้อมูลหรือพยานหลักฐานอื่น ซึ่งผู้อุทธรณ์มีหนังสือ เลขที่ RBR ๒๐๑๒/๒๐๒๑-๐๑๖ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๔ ขอแก้ไขและเพิ่มเติม ข้อมูลหรือเอกสารหลักฐาน ๒) มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๙๑๖๒ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๔ ถึงเจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งให้จัดทำคำชี้แจงแก้อุทธรณ์ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือ ที่ ปท ๕๒๒๐๕/๔๓๖๕ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๔ ชี้แจงแก้อุทธรณ์พร้อมเอกสารหลักฐาน ๓) มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๙๑๖๓ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๔ ถึงศูนย์อนามัยที่ ๔ สระบุรี แจ้งให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งศูนย์อนามัยฯ มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๑๔.๐๗/๕๓ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๖๕ รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริง

และมอบหมาย...

และมอบหมายให้นางสาวศิริพร พูลทอง ตำแหน่งนิติกร เข้าชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ครั้งที่ ๔๓-๑/๒๕๖๕ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๖๕

ผู้อุทธรณ์ได้รับแจ้งจากเทศบาลเมืองท่าโขลงตามสัญญาจ้างทำของ เลขที่ ๕๓/๒๕๖๓ ระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๓ - ๓๐ กันยายน ๒๕๖๔ ให้ดำเนินการกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลในพื้นที่รับผิดชอบภายใต้การควบคุมของเทศบาลเมืองท่าโขลง โดยได้รับค่าตอบแทนในอัตรา ๓๐๐ บาทต่อตัน ตามที่กําลังจัดจริงแต่ไม่เกินวันละ ๑๕๕ ตัน ตกลงจ่ายค่าจ้างเป็น ๑๒ งวด สถานประกอบการกิจการ มีเนื้อที่ประมาณ ๔๒ ไร่ ได้รับใบอนุญาตเลขที่ ๕๓/๒๕๖๓ ออกให้ ณ วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๓ และใช้ได้ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๔ ผู้อุทธรณ์ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตในวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๔ โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีหนังสือ ที่ ปท ๕๒๒๐๕/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๔ แจ้งไม่ต่ออายุใบอนุญาตประกอบการ เนื่องจากเห็นว่า ผู้อุทธรณ์ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐ และไม่รายงานแผนปรับปรุงสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยให้ถูกต้องตามหลักวิชาการให้ทราบ ประกอบกับ มีการร้องเรียนจากประชาชนผู้อาศัยบริเวณใกล้เคียงว่าได้รับผลกระทบจากการประกอบการกิจการของผู้อุทธรณ์ ทั้งนี้ ในหนังสือแจ้งไม่อนุญาตให้ประกอบการไม่ระบุฐานอำนาจและไม่มีการแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่ง แต่อย่างใด ต่อมาวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๖๔ ผู้อุทธรณ์ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ลงพื้นที่ตรวจสอบสถานประกอบการ พบว่า สถานประกอบการกิจการของผู้อุทธรณ์ ไม่เป็นไปตามเทศบัญญัติเทศบาลเมืองท่าโขลง เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๔๕ และกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังนี้ ๑) มีขยะตกค้างรอการคัดแยกจำนวนมาก กองอยู่โดยรอบพื้นที่ ส่งกลิ่นเหม็น ๒) ระบบรางระบายน้ำภายในโรงงานยังไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีระบบบำบัดน้ำเสีย ที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ ๓) อาคารชำรุด พื้นที่ภายในอาคารไม่เรียบ แสงสว่างและการระบายอากาศไม่เพียงพอ ต่อการคัดแยกขยะ ๔) มีการร้องเรียนของประชาชนที่ได้รับผลกระทบที่เกิดจากการประกอบการกิจการของบริษัท อย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน เจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่า ในขณะที่ออกคำสั่งผู้อุทธรณ์ยังไม่สามารถดำเนินการ ให้เป็นไปตามเทศบัญญัติเทศบาลเมืองท่าโขลง เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๔๕ และกฎกระทรวง สุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐ และยังไม่รายงานแผนปรับปรุงสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย ตามหนังสือลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๖๔ ตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานแต่อย่างใด จึงมีคำสั่งไม่ต่ออายุ ใบอนุญาตและมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบการรับทำการเก็บขนหรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย แก่ผู้อุทธรณ์

ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำสั่ง ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ขอให้ทูลเกล้า การบังคับและเพิกถอนคำสั่ง ได้แย้งว่า ผู้อุทธรณ์จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด ประกอบกิจการ โรงงานประเภทรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย และผลิตพลังงานไฟฟ้าจากก๊าซชีวภาพ ได้รับคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งไม่ต่อใบอนุญาตประกอบการและไม่อนุญาตให้ประกอบการ โดยยื่นอุทธรณ์ คำสั่งเมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พบว่ายังมีเนื้อหาไม่ชัดเจน ในส่วนสาระสำคัญ และได้แจ้งให้จัดทำหนังสือโดยระบุรายละเอียดที่ชัดเจน ผู้อุทธรณ์ได้ส่งเอกสารอธิบายว่า ๑) เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้อุทธรณ์ชนะการประกวดราคาเช่าที่ดินของเทศบาลเมืองท่าโขลง เพื่อดำเนินโครงการ กำจัดขยะมูลฝอยแบบครบวงจรมีกำหนดเวลา ๓๐ ปี โดยผู้อุทธรณ์ต้องชำระค่าเช่าที่ดินรายปีให้แก่เทศบาลเมือง ท่าโขลง ค่าก่อสร้างโรงงานกำจัดขยะและโรงงานผลิตไฟฟ้า จัดหาและติดตั้งอุปกรณ์เครื่องมือ จัดหาแรงงาน และดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยด้วยเงินทุนส่วนเอกชนทั้งโครงการ ตั้งแต่ก่อสร้างโรงงานแล้วเสร็จ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้ทำสัญญาจ้างกำจัดขยะรายปี โดยเทศบาลเมืองท่าโขลงรับผิดชอบจัดเก็บขยะมูลฝอย จากชุมชนมายังสถานที่กำจัดมูลฝอยในอัตราค่าจ้าง ๓๐๐ บาทต่อตัน เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ๒) เมื่อวันที่

๓ พฤษภาคม ๒๕๖๔ เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ส่งหนังสือถึงผู้อุทธรณ์ มีเนื้อหาเข้าใจได้ว่ามีคำสั่งให้จัดทำแผนปรับปรุงสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยตามหนังสือคำแนะนำของสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ ๖ นนทบุรี ที่ส่งให้เทศบาลเมืองท่าโขลง เพื่อใช้รายงานต่อคณะกรรมการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยจังหวัดปทุมธานี และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ภายใต้แผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๔ ผู้อุทธรณ์โต้แย้งว่าหนังสือดังกล่าวเป็นคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ไม่สมบูรณ์ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ หรือมาตรา ๔๕ เนื่องจากไม่มีข้อความระบุระยะเวลาที่แน่นอนหรือระยะเวลาตามสมควรให้นำไปปฏิบัติ ก่อปรกับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักร เนื่องจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ และการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินตั้งแต่วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๓ เป็นต้นมา ทำให้ผู้อุทธรณ์ต้องให้ความสำคัญกับการกำหนดมาตรการภายใน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคเป็นอันดับหนึ่ง ผู้อุทธรณ์ทำได้เพียงรักษามาตรฐานการกำจัดขยะที่มีอยู่เดิมและดำเนินการปรับปรุงโรงงานเท่าที่จะสามารถทำได้ด้วยตัวเองไปพลางก่อน ผู้อุทธรณ์เข้าใจว่าระยะเวลาส่งแผนงานที่เป็นรูปธรรมเพียงพอจะเสนอเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ ควรเป็นระยะเวลาจนกว่าจะมีประกาศผ่อนคลายมาตรการเดินทางเข้าออกจังหวัดปทุมธานีที่ถูกกำหนดเป็นพื้นที่ควบคุมสูงสุดและเข้มงวดให้ลดลงก่อน ๓) เมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๔ เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้เรียกผู้อุทธรณ์เข้าพบด้วยวาจา ณ ห้องประชุมคชสาร ๑ สำนักงานเทศบาลเมืองท่าโขลง โดยที่บทสนทนาทำให้ผู้อุทธรณ์เข้าใจว่า ในปัจจุบันปริมาณล้นไปเทศบาลเมืองท่าโขลงมีความประสงค์ไม่เรียกผู้อุทธรณ์เข้าทำสัญญาจ้างกำจัดมูลฝอยและ/หรือต้องการกำหนดวิธีการกำจัดขยะมูลฝอยเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงไปจากแนวทางเดิม โดยที่ไม่มีการชี้แจงเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือการขาดคุณสมบัติใด ๆ อันเป็นเหตุมาสู่ข้อสรุปดังกล่าว ๔) เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๔ ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นคำขอไปยังเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อต่อใบอนุญาตประเภทเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย และเมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๔ ผู้อุทธรณ์เห็นความไม่ชัดเจนของเทศบาลฯ และระยะเวลาการพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตที่ล่วงเลยกำหนดตามมาตรา ๕๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยไม่มีหนังสือแจ้งการขยายเวลาพิจารณาคำขอและเหตุจำเป็นให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาตามวรรคสอง จึงได้ส่งหนังสือ ๒ ฉบับ หนังสือฉบับแรก เพื่อชี้แจงให้เทศบาลเมืองท่าโขลงทราบถึงการเพิ่มศักยภาพการกำจัดขยะมูลฝอย แผนการปรับปรุงโรงงานตามหนังสือแนะนำของสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ ๖ ที่ ทส ๐๒๐๕(๖)/๓๙๘ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๖๔ ส่วนฉบับที่ ๒ เพื่อขอทราบเหตุผลที่เทศบาลเรียกเข้าพบเมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๔ และขอคัดสำเนารายงานการประชุมหรือบทสนทนา หากทางเทศบาลได้จัดบันทึกเป็นหลักฐาน ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๔ เทศบาลเมืองท่าโขลง ได้มีหนังสือแจ้งผู้อุทธรณ์ทราบถึงการไม่ต่ออายุใบอนุญาต โดยให้เหตุผลดังนี้ เหตุผล ๑ ที่อ้างว่าผู้อุทธรณ์ ไม่รายงานแผนปรับปรุงสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยตามหนังสือแนะนำของสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ ๖ ที่ ทส ๐๒๐๕(๖)/๓๙๘ ผู้อุทธรณ์เห็นว่า คำสั่งให้ส่งแผนดังกล่าวไม่มีข้อความระบุระยะเวลาที่แน่นอนให้ผู้อุทธรณ์นำไปปฏิบัติ ซึ่งผู้อุทธรณ์เข้าใจว่า ระยะเวลาการส่งแผนงานที่เป็นรูปธรรมเพียงพอจะเสนอได้นั้น ควรเป็นเป็นระยะเวลาจนกว่ามาตรการเดินทางเข้าออกจังหวัดปทุมธานี ที่ถูกกำหนดเป็นพื้นที่ควบคุมสูงสุดและเข้มงวด จึงยังไม่มีเหตุที่จะเริ่มนับกำหนดระยะเวลาตามสมควรให้ผู้อุทธรณ์รายงานแผนปรับปรุงฯ เมื่อไม่มีข้อความระบุระยะเวลาที่แน่นอน และไม่ได้กำหนดระยะเวลาตามสมควรแล้ว คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์ตามมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ หรือมาตรา ๔๕ อันจะถือเป็นเหตุผลประกอบคำสั่งไม่ต่อใบอนุญาตตามมาตรา ๕๕ หรือมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้เหตุผล ๒ ที่เทศบาลฯ กล่าวอ้างว่าได้แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ปรับปรุงแก้ไขตามหนังสือคำแนะนำของสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ ๖ ตั้งแต่วันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๔ นั้น ผู้อุทธรณ์แจ้งว่า ตนไม่ได้รับหนังสือใด ๆ

จากเจ้าพนักงาน...

จากเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีเพียงการเรียกเข้าพบด้วยวาจา ณ ห้องประชุมคชสาร ๑ อาคาร สำนักงานเทศบาลเมืองท่าโขลง นอกจากนี้เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๔ เจ้าพนักงานท้องถิ่นกลับมีหนังสือตอบข้อสอบถามของผู้อุทธรณ์ว่า เหตุการณ์วันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๔ เป็นเพียง “การเชิญผู้อุทธรณ์ให้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มมาตรการป้องกันกลั่นแกล้งประชาชนในพื้นที่เส้นทางการวิ่งรถบรรทุกขยะ เส้นทางการขนถ่ายขยะมูลฝอยโดยไม่ได้จัดทำบันทึกเป็นวาระการประชุม” ผู้อุทธรณ์ขออุทธรณ์ว่า พฤติการณ์ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๔ เป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่มีได้ทำเป็นหนังสือ จึงไม่ชอบด้วยมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อความที่ใช้เป็นเหตุแห่งคำสั่งไม่ต่อใบอนุญาตไม่ตรงกับข้อความตามหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงในเหตุการณ์เรื่องเดียวกัน ซึ่งเป็นหนังสือของเจ้าพนักงานท้องถิ่นทั้งสองฉบับ คำสั่งไม่ต่อใบอนุญาตจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ปฏิเสธการก่อตั้งสิทธิของผู้อุทธรณ์ที่ได้จัดทำขึ้น โดยผู้ออกคำสั่งแสดงข้อความในเหตุแห่งคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ เหตุผล ๓ ที่กล่าวถึงการร้องเรียนของประชาชน กลุ่ม องค์กรที่ได้รับผลกระทบที่เกิดจากการประกอบกิจการของผู้อุทธรณ์อย่างต่อเนื่องนั้น ผู้อุทธรณ์เห็นว่า เหตุผลดังกล่าว ไม่ได้อธิบายชัดเจนว่า ข้อร้องเรียนดังกล่าวเกิดจากการที่ผู้อุทธรณ์ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามวิธีการ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการขอต่อใบอนุญาตข้อใด อย่างไร นอกจากนี้เทศบาลเมืองท่าโขลงไม่มีเทศบัญญัติที่กำหนดเรื่องการใช้มติของประชาชน กลุ่มหรือองค์กรเป็นเหตุในการไม่ต่อใบอนุญาตประกอบกิจการกำจัดขยะไว้ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่จัดให้มีเหตุผล ซึ่งไม่ได้ประกอบเป็นอย่างน้อยด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมาย หรือข้อสนับสนุน ทำให้คำสั่งไม่อนุญาตดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ เหตุผล ๔ ที่กล่าวถึงผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงนั้น ผู้อุทธรณ์ไม่ทราบเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน/สืบสวน/ตรวจสอบข้อเท็จจริงแต่อย่างใด เนื่องจากบริษัทไม่เคยได้รับหนังสือแจ้งการเข้าตรวจสอบสภาพกิจการ การเรียกเข้าชี้แจงหรือเรียกเอกสารใด ๆ ผู้อุทธรณ์จึงอุทธรณ์ผลการตรวจสอบดังกล่าวว่าไม่ถูกต้องตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื้อหาของคำสั่งไม่ต่อใบอนุญาตเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับความตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กล่าวคือ ในคำสั่งส่วนที่ระบุว่า “เทศบาลเมืองท่าโขลงจึงไม่สามารถต่อใบอนุญาต...จนกว่าท่านจะมีการปรับปรุงแก้ไข...” ทำให้ผู้อุทธรณ์ไม่เข้าใจว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องการใช้อำนาจตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง เพราะหากเป็นการใช้อำนาจตามวรรคหนึ่ง ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รวบรวมความไม่ถูกต้องหรือความไม่สมบูรณ์ของคำขอ ต้องส่งคืนคำขอให้ผู้ยื่นคำขออนุญาตเสียก่อน เพื่อแก้ไขให้ถูกต้องและสมบูรณ์ในคราวเดียวกัน ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่รับคำขอ และหากเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๕๖ วรรคสอง การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตต่อผู้ขออนุญาตพร้อมเพิ่มเติมเงื่อนไขที่กำหนดให้ผู้อุทธรณ์ต้องยอมรับภาระหน้าที่หรือความรับผิดชอบภายในกรอบระยะเวลาที่ไม่แน่นอน ตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็ย่อมต้องเป็นเงื่อนไขเท่าที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และย่อมต้องส่งภายในสามสิบวัน หรือขยายได้สองครั้ง ๆ ละไม่เกิน ๑๕ วัน โดยมีหนังสือแจ้งผู้อุทธรณ์ถึงการขยายและเหตุจำเป็นก่อนถึงกำหนดเวลาในแต่ละครั้งตามความในมาตรา ๕๖ วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ๒๕๓๕ หากนับระยะเวลาจากวันที่ผู้อุทธรณ์ยื่นคำขอจนถึงวันที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตแล้วเป็นระยะเวลาทั้งสิ้น ๘๐ วัน โดยที่ผู้อุทธรณ์ไม่เคยได้รับแจ้งถึงการขยายเวลาแต่อย่างใด นอกจากนี้ผู้อุทธรณ์ได้อุทธรณ์เนื้อหาของคำสั่งไม่ต่อใบอนุญาตต่อไปด้วยว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาไม่สอดคล้องตามความที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากไม่แจ้งสิทธิหรือกำหนดเวลาการอุทธรณ์ ทำให้ผู้อุทธรณ์เข้าใจโดยสุจริตว่าการกระทำดังกล่าว

ฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงขอใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งภายใน ๑ ปี นับแต่ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งไม่ต่อใบอนุญาต ๖) ในวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๔ ผู้อุทธรณ์ได้มีหนังสือถึงเจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งความคืบหน้าการดำเนินงานตามแผนปรับปรุงสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย เพื่อชี้ให้เห็นถึงสถานการณ์ของโรคระบาด อันเป็นเหตุการณ์ที่จำเป็นอันมิได้เกิดขึ้นจากความผิดของผู้อุทธรณ์ และโดยที่เหตุการณ์เช่นว่านั้นไม่ได้สิ้นสุดลง ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามข้อเสนอแนะของสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ ๖ ได้ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๖๔ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ โดยให้เหตุผลว่า ๑) มีขยะตกค้างกองอยู่โดยรอบพื้นที่และส่งกลิ่นเหม็น ขอกกล่าวอ้างดังกล่าวไม่เป็นธรรมต่อผู้อุทธรณ์ โดยนอกเหนือจากการเข้าตรวจสอบผลการปรับปรุงแก้ไข เมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๔ ที่ใช้เป็นเหตุแห่งการพิจารณาคำสั่งแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่เคยมีหนังสือแจ้งผู้อุทธรณ์ถึงการเข้าตรวจหรือผลการตรวจสอบใดตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเคยกำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่าจะจัดทำในรูปแบบคณะกรรมการอีกเลย ผู้อุทธรณ์เข้าใจโดยสุจริตว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นมิได้ตั้งคณะกรรมการเข้าตรวจสอบผลการดำเนินงานล่าสุด แต่กลับใช้ผลการตรวจสอบเมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๔ มาประกอบการออกคำสั่งใหม่ ทั้งที่สามารถเข้าตรวจสอบได้ตลอดช่วงเวลาราชการระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๓ กันยายน - วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๖๔ ซึ่งตามรายงานความคืบหน้านั้น ผู้อุทธรณ์ได้ปรับปรุงแก้ไขที่สำคัญหลายประการ เช่น ติดตั้งเครื่องจักรเพิ่มเติมแล้วเสร็จเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๔ มีศักยภาพคัดแยกขยะสดได้ประมาณ ๔๐๐ ตันต่อวัน และได้กำจัดขยะรายวันได้แล้วเสร็จ ๑๕๐ ตันต่อวัน เสมอมา การติดตั้งเครื่องตรวจวัดกลิ่น ๒๔ ชั่วโมง และใช้โดรนการเกษตรที่ได้นำมาติดตั้งเพื่อช่วยฉีดพ่นน้ำจุลินทรีย์ (EM) ทำให้กลิ่นโดยรอบลดลงมากเป็นต้น ๒) ระบบรางระบายน้ำภายในโรงงานยังไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียที่ถูกต้องตามหลักวิชาการนั้น ผู้อุทธรณ์แจ้งว่าสถานประกอบกิจการมีรางระบายน้ำทั้งสิ้นจำนวน ๒ ราง โดยแยกน้ำเสียออกจากน้ำฝนชัดเจน และได้จัดให้มีการสูบน้ำก่อนจากบ่อบำบัดน้ำมากกว่า ๑ ครั้งต่อปี ผู้อุทธรณ์เข้าใจว่าผลการตรวจที่ผ่านมาอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานน้ำทิ้งตามกฎหมาย เนื่องจากไม่มีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานใดส่งหนังสือแจ้งให้ทราบหรือสั่งให้ทำการแก้ไขด้านคุณภาพน้ำทิ้ง คงมีแต่การสั่งให้แก้ไขทางระบายน้ำที่ถูกปิดกั้นอยู่ ซึ่งได้แก้ไขส่วนที่ปิดทางระบายน้ำ และสามารถเปิดทางระบายน้ำชะขยะและรวบรวมน้ำเสียที่สะสมในรางระบายน้ำสำเร็จตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๔ แล้ว กอปรกับขั้นตอนการกำจัดขยะแบบบูรณาการ น้ำเสียที่เกิดจากขั้นตอนการคัดแยกจนถึงการกำจัดขยะมูลฝอยทั้งหมดถือเป็นวัตถุดิบในกระบวนการสร้างก๊าซชีวภาพที่ผู้อุทธรณ์จะลำเลียงน้ำเสียทั้งหมดไปไว้ยังบ่อบำบัด เพื่อสูบน้ำเข้าสู่ระบบหมักแบบไม่ใช้อากาศ (ถังหมัก) และใช้น้ำหมักจุลินทรีย์ และเติมอากาศลงในน้ำเสียที่ผ่านการบำบัดแล้วเพื่อลดการเกิดกลิ่นก่อนระบายออก นอกจากนี้ผู้อุทธรณ์ได้ปรับปรุงบ่อบำบัดน้ำฝนและมีแผนระยะยาวจะดำเนินการปรับปรุงบ่อบำบัดน้ำเสียให้มีการปูแผ่น HDPE โดยทยอยสร้างเป็นส่วน ๆ ไป เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบการดำเนินการกำจัดขยะรายวัน ๓) อาคารชำรุด พื้นที่ภายในอาคารไม่เรียบ แสงสว่างและการระบายอากาศไม่เพียงพอต่อการคัดแยกขยะ ผู้อุทธรณ์แจ้งว่า ณ วันที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งไม่อนุญาต ผู้อุทธรณ์ได้ปรับปรุงพื้นที่ภายในอาคาร รางระบายน้ำและแสงสว่างแล้วเสร็จตั้งแต่ปลายเดือน กันยายน ๒๕๖๔ ๔) ตามที่เทศบาลอ้างว่า มีการร้องเรียนของประชาชน ที่ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการของผู้อุทธรณ์อย่างต่อเนื่อง ผู้อุทธรณ์แจ้งว่าผู้ออกคำสั่งทางปกครองไม่ได้ระบุนายละเอียดของผลกระทบอันเพียงพอที่จะทำให้ผู้อุทธรณ์เข้าใจและสามารถดำเนินการแก้ไขหรือระงับเหตุอันได้ และส่วนปัญหาเรื่องกลิ่นรบกวน ผู้อุทธรณ์ได้ดำเนินการอย่างสุดความสามารถและต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลานาน ผู้อุทธรณ์เห็นว่าคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตของเทศบาล เป็นคำสั่งที่ขาดข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ อันจะทำให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามได้ จึงไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๗ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ สืบเนื่องจากนิติสัมพันธ์ตามสัญญาที่เทศบาลเป็นผู้ว่าจ้างให้ผู้อุทธรณ์ดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยชุมชนท่าโขลง

และที่เทศบาลเป็นผู้ให้เช่าที่ดินแก่ผู้อุทธรณ์ ทำให้ผู้อุทธรณ์เข้าใจว่า เทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ทางปกครอง ที่เป็นทั้งเจ้าหน้าที่ (สัญญาเช่า) และนายจ้าง (สัญญาจ้าง) ของคู่กรณี (ผู้อุทธรณ์) ซึ่งต้องห้ามมิให้ทำการพิจารณา การทางปกครอง อันได้แก่ การพิจารณาคำขอต่ออายุใบอนุญาต เพราะคำสั่งในเรื่องดังกล่าว มีผลกระทบโดยตรง ต่อสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาทั้งสองฉบับ คือ หน้าที่รับกำจัดขยะและสิทธิในการเช่าที่ดิน เพื่อดำเนินโครงการ กำจัดขยะของผู้อุทธรณ์ ตามความในมาตรา ๑๓ (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น ผู้อุทธรณ์ขอให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีคำสั่งหรือคำวินิจฉัย ดังนี้ ๑) เพิกถอน คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่ ปท ๕๒๒๐๕/๒๒๕๑ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๔ เรื่อง แจ้งการไม่ต่อใบอนุญาต ประกอบกิจการ ๒) เพิกถอนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่ ปท ๕๒๒๐๕/๓๒๘๑ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๖๔ เรื่อง คำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ ๓) ทูลเกล้าฯ ถวายคำร้องขอเพิกถอนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นทั้งสองฉบับข้างต้น สามารถดำเนินการต่อไปได้ โดยไม่เกิดความเสียหายจนกว่าจะได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยพิจารณาพยานหลักฐาน ที่เห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบมาตรา ๕๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

เจ้าพนักงานท้องถิ่นทำคำชี้แจงแก่ผู้อุทธรณ์ สรุปความได้ว่า ๑) ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นคำขอ ต่อใบอนุญาตประกอบกิจการกำจัด สิ่งปฏิกูล และใบอนุญาตประกอบกิจการประเภทกำจัดมูลฝอย เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๔ เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบสภาพสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย โดยมีการประชุมและลงพื้นที่ในวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๔ ผลปรากฏว่า ผู้อุทธรณ์ไม่สามารถดำเนินการ ให้เป็นไปตามกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐ คณะกรรมการได้สรุปผล การตรวจสอบว่าไม่สามารถต่อใบอนุญาตประกอบกิจการให้กับผู้อุทธรณ์ได้ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๔ เป็นต้นไป ๒) ผู้อุทธรณ์ได้ทำหนังสือลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๔ แจ้งแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยให้ถูกต้องตามหลักวิชาการปี พ.ศ. ๒๕๖๔ และขอขยายเวลา การต่อใบอนุญาต เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ทำหนังสือแจ้งแนวทางการดำเนินงานให้ผู้อุทธรณ์ทราบ และจะเข้าตรวจสอบ การปรับปรุงแก้ไขได้เมื่อมีการปรับปรุงแก้ไขตามแผนการดำเนินงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพระบบคัดแยกขยะ และระบบติดตามกลิ่น ๓) วันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๖๔ ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการ เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการตรวจสอบสภาพเมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๖๔ พบว่า มีการติดตั้งเครื่องจักรคัดแยก มูลฝอย แต่ยังไม่สามารถเดินระบบได้และแก้ปัญหากลิ่นเหม็น โดยใช้น้ำจุลินทรีย์ฉีดพ่นแต่ยังพบว่ามีกลิ่นเหม็นอยู่ ประกอบกับสภาพอาคารชำรุด ไม่มีระบบบำบัดน้ำเสีย แสงสว่างและการระบายอากาศไม่เพียงพอต่อการคัดแยก พบขยะตกค้างรอการคัดแยกจำนวนมาก ต่อมาเจ้าหน้าที่ได้เข้าตรวจอีกครั้งในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๖๔ พบว่า ไม่มีการปรับปรุง และมีสภาพสถานประกอบการเหมือนครั้งที่ผ่านมาประกอบกับได้รับเรื่องร้องเรียน จากประชาชนและสถานประกอบการที่อยู่อาศัยข้างเคียงอย่างต่อเนื่อง เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงอาศัยอำนาจ ตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ออกหนังสือแจ้งคำสั่ง ไม่อนุญาตให้ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการในวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๖๔

ศูนย์อนามัยที่ ๔ สระบุรี กรมอนามัย ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๕ พบว่า สถานประกอบการตั้งอยู่เลขที่ ๑๑๕ หมู่ที่ ๑๘ ตำบลคลองหนึ่ง อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี มีพื้นที่ประมาณ ๔๒ ไร่ บริเวณโดยรอบเป็นแหล่งชุมชนและนิคมอุตสาหกรรมนวนคร ด้านทิศเหนือ ทิศตะวันออกเป็นแหล่งอุตสาหกรรมมีระยะห่างประมาณ ๕๐ - ๑๐๐ เมตร ด้านทิศใต้และทิศตะวันออก เป็นพื้นที่ว่างเปล่า ผู้อุทธรณ์เริ่มก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ภายในโรงงานมีขยะสะสมอยู่ประมาณ ๑๐,๐๐๐ ตัน โดยใช้ระบบคัดแยกขยะเพื่อแปรรูปเป็นเชื้อเพลิง RDF และระบบหมักทำปุ๋ยเพื่อผลิตไฟฟ้า มีกำลังการผลิต ประมาณ ๑๕๐-๑๗๐ ตัน/วัน สามารถแปรสภาพเป็นเชื้อเพลิงขยะ RDF ได้ประมาณร้อยละ ๓๐ และแยกขยะรีไซเคิล

ได้ร้อยละ...

ได้ร้อยละ ๑๐ ส่วนเศษขยะอินทรีย์ที่เหลือจากกระบวนการคัดแยกจะนำเข้าไปใช้ในบ่อหมักก๊าซชีวภาพแบบไร้อากาศ ปัจจุบันใช้งานได้ ๒ บ่อ น้ำเสียที่เกิดขึ้นจากกระบวนการคัดแยกจะถูกดูดนำไปใช้ในบ่อหมักก๊าซชีวภาพ บ่อจนเกิดก๊าซชีวภาพ สามารถใช้ผลิตไฟฟ้าได้ประมาณ ๑ เมกะวัตต์ มีอาคารสิ่งปลูกสร้างประกอบด้วย อาคารคัดแยกขยะพื้นที่ประมาณ ๓,๐๐๐ ตารางเมตร มีลักษณะชำรุดและทรุดโทรมมาก ทั้งโครงสร้างและพื้นที่ภายในอาคาร มีอาคารสำหรับพักขยะมีพื้นที่ประมาณ ๓,๐๐๐ ตารางเมตร อยู่ห่างจากโรงคัดแยกประมาณ ๕ เมตร จากการสอบถามผู้ร้องเรียน เจ้าหน้าที่จากเทศบาลเมืองท่าโขลงให้ข้อมูลว่า ผูุ้ทธรณ์ประกอบกิจการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็นจากขยะภายในโรงคัดแยกขยะ และมีแมลงวันจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อแหล่งชุมชนและนิคมอุตสาหกรรมนวนครที่อยู่บริเวณข้างเคียง โรงกำจัดขยะส่งผลกระทบต่อด้านเศรษฐกิจกับนักลงทุนชาวต่างชาติ

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาจากเอกสารหลักฐานที่ได้รับ รวมถึงรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของศูนย์อนามัยที่ ๔ สระบุรี แล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผูุ้ทธรณ์เป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ชะนาการประกวดราคาเช่าที่ดินของเทศบาลเมืองท่าโขลงเพื่อดำเนินโครงการกำจัดขยะมูลฝอยแบบครบวงจรในพื้นที่เทศบาลเมืองท่าโขลงมีกำหนดเวลา ๓๐ ปี โดยผูุ้ทธรณ์รับผิดชอบชำระค่าเช่าที่ดินเป็นรายปีให้แก่เทศบาลและเช่าทำสัญญารับจ้างกำจัดขยะ โดยเทศบาลเมืองท่าโขลงรับผิดชอบลำเลียงขยะมูลฝอยชุมชนมายังสถานที่กำจัดขยะมีอัตราค่าจ้าง ๓๐๐ บาทต่อตัน ตามสัญญาจ้างทำของ เลขที่ ๕๓/๒๕๖๓ ระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๓ - ๓๐ กันยายน ๒๕๖๔ กำหนดจ่ายค่าจ้างเป็นรายงวด ซึ่งการดำเนินการทั้งหมดยังอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าพนักงานท้องถิ่นอยู่ ผูุ้ทธรณ์ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย โดยใบอนุญาตทั้งสองฉบับใช้ได้ถึงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๔ ซึ่งผูุ้ทธรณ์ได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๔ โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือ ที่ ปท ๕๒๒๐๕/๒๒๕๑ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๔ แจ้งไม่ต่อใบอนุญาตประกอบกิจการ เนื่องจากผูุ้ทธรณ์ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามกฎกระทรวงสุลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐ และไม่รายงานแผนปรับปรุงสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ ให้เทศบาลเมืองท่าโขลงทราบ ประกอบกับมีประชาชนผู้อาศัยบริเวณใกล้เคียงร้องเรียนว่าได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการของผูุ้ทธรณ์ ทั้งนี้ ในคำสั่งที่แจ้งไม่ต่อใบอนุญาตให้ประกอบกิจการนั้นไม่ระบุฐานอำนาจและไม่แจ้งสิทธิอุทธรณ์แต่อย่างใด ต่อมาวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๖๔ ผูุ้ทธรณ์ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยเจ้าหน้าที่ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบสถานประกอบกิจการพบว่าการประกอบกิจการไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเทศบัญญัติเทศบาลเมืองท่าโขลง เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๔๕ และกฎกระทรวงสุลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังนี้ ๑) มีขยะตกค้างรอการคัดแยกจำนวนมากกองอยู่โดยรอบพื้นที่และส่งกลิ่นเหม็นรบกวน ๒) ระบบระบายน้ำภายในโรงงานยังไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ ๓) อาคารชำรุดพื้นที่ภายในอาคารไม่เรียบ แสงสว่างและการระบายอากาศไม่เพียงพอต่อการคัดแยกขยะ ๔) มีการร้องเรียนของประชาชนที่ได้รับผลกระทบที่เกิดจากการประกอบกิจการอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน เจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่า ในขณะออกคำสั่งผูุ้ทธรณ์ยังไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติเทศบาลเมืองท่าโขลง เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๔๕ และกฎกระทรวงสุลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐ และยังไม่มีรายงานแผนการดำเนินงานตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานของเทศบาลเมืองท่าโขลงแต่อย่างใด จึงมีคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตและมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยแก่ผูุ้ทธรณ์

จากข้อเท็จจริง...

จากข้อเท็จจริงที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าจ้างให้ผู้อุทธรณ์ดำเนินการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในพื้นที่เทศบาลเมืองท่าโขลง โดยเทศบาลรับผิดชอบค่าเสียหายมูลฝอยจากชุมชนมายังสถานที่ตั้งโรงงานกำจัดขยะ เข้าข่ายว่าผู้อุทธรณ์เป็นผู้ดำเนินการแทนตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดว่า “การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใด ให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่น” วรรคสาม กำหนดว่า “ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร ราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้บุคคลใดดำเนินการแทน ภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่น หรืออาจอนุญาตให้บุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามมาตรา ๑๙ ก็ได้” ดังนั้น ผู้อุทธรณ์จึงเข้าข่ายที่ไม่ต้องขออนุญาตตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดไว้ว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจ หรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น”

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ตรวจพิจารณาเอกสารหลักฐาน รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว มีประเด็นอุทธรณ์ที่ต้องวินิจฉัยดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในขณะที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่ง ผู้อุทธรณ์ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อบัญญัติท้องถิ่น และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือไม่ อย่างไร

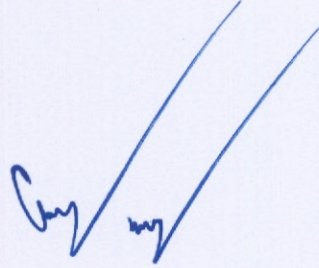
พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๘ “การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใด ให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น” วรรคสาม กำหนดว่า “ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร ราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้บุคคลใดดำเนินการแทน ภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่น หรืออาจอนุญาตให้บุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย” เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับไว้พิจารณา และได้มีการดำเนินการลงพื้นที่ตรวจสอบสถานประกอบกิจการ พบว่า มีขยะตกค้างรอการคัดแยกจำนวนมาก กองอยู่โดยรอบพื้นที่ ส่งกลิ่นเหม็น ๒. ระบบรางระบายน้ำภายในโรงงานยังไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีระบบบำบัดน้ำเสีย ที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ ๓. อาคารชำรุด พื้นที่ภายในอาคารไม่เรียบ แสงสว่างและการระบายอากาศไม่เพียงพอต่อการคัดแยกขยะ ๔. มีการร้องเรียนของประชาชนที่ได้รับผลกระทบที่เกิดจากการประกอบกิจการของบริษัทอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน เจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่า ผู้อุทธรณ์ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐ และไม่รายงานแผนปรับปรุงสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยให้ถูกต้องตามหลักวิชาการให้เทศบาลเมืองท่าโขลงทราบ ประกอบกับมีการร้องเรียนจากประชาชน ผู้อาศัยบริเวณใกล้เคียงได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการของผู้อุทธรณ์ ทั้งนี้ ในหนังสือของเทศบาลฯ ที่แจ้งการไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการนั้น ไม่มีการระบุฐานอำนาจและไม่ปรากฏการแจ้งสิทธิอุทธรณ์แต่อย่างใด ต่อมาในวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๖๔ ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นไปตามเทศบัญญัติเทศบาลเมืองท่าโขลง เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๔๕ และกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังนี้ ๑. มีขยะตกค้างรอการคัดแยกจำนวนมากกองอยู่โดยรอบพื้นที่ ส่งกลิ่นเหม็น ๒. ระบบรางระบายน้ำภายในโรงงานยังไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ ๓. อาคารชำรุด พื้นที่ภายในอาคารไม่เรียบ แสงสว่างและการระบายอากาศไม่เพียงพอต่อการคัดแยกขยะ ๔. มีการร้องเรียนของประชาชนที่ได้รับผลกระทบที่เกิดจากการประกอบกิจการของบริษัทอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน เจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่า ในขณะที่ออกคำสั่งผู้อุทธรณ์ยังไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติเทศบาลเมืองท่าโขลง เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๔๕ และกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐ และยังไม่รายงานแผน

ตามหนังสือลงวันที่ ๓ พ.ค.๒๕๖๔ ตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานของเทศบาลเมืองท่าโขลงแต่อย่างใด จึงมีคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตและมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอยแก่ผู้อุทธรณ์ ประกอบกับการลงพื้นที่ตรวจสอบของศูนย์อนามัยที่ ๔ สระบุรี เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๕ หลังจากที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งไปแล้ว พบว่า สถานประกอบกิจการในพื้นที่ประมาณ ๔๒ ไร่ บริเวณโดยรอบ เป็นแหล่งชุมชนและนิคมอุตสาหกรรมนวนคร ทิศเหนือและทิศตะวันออกเป็นแหล่งอุตสาหกรรม ผลตรวจสอบพบว่า ภายในโรงงานมีขยะสะสมประมาณ ๑๐,๐๐๐ ตัน มีตัวอาคารสิ่งปลูกสร้าง ประกอบด้วย อาคารคัดแยกขยะมีพื้นที่ประมาณ ๓,๐๐๐ ตารางเมตร มีลักษณะชำรุดและทรุดโทรมมากทั้งโครงสร้าง และพื้นที่ มีอาคารสำหรับพักขยะมีพื้นที่ประมาณ ๓,๐๐๐ ตารางเมตร อยู่ห่างจากโรงคัดแยกประมาณ ๕ เมตร ลักษณะการดำเนินการ ใช้ระบบคัดแยกขยะ เพื่อแปรรูปเป็นเชื้อเพลิง RDF และระบบหมักทำปุ๋ย เพื่อผลิตไฟฟ้า ประมาณ ๑๕๐-๑๗๐ ตันต่อวัน สามารถแปรรูปเป็นเชื้อเพลิงขยะ RDF ได้ประมาณร้อยละ ๓๐ และแยก ขยะรีไซเคิลได้ร้อยละ ๑ ส่วนเศษขยะอินทรีย์ที่เหลือจากกระบวนการคัดแยกจะนำเข้าบ่อหมักก๊าซชีวภาพ แบบไร้อากาศ ปัจจุบันใช้งานได้ ๒ บ่อ น้ำเสียที่เกิดขึ้นจากกระบวนการคัดแยกจะถูกดูดนำไปใช้ในบ่อหมัก ก๊าซชีวภาพ บ่มจนเกิดก๊าซชีวภาพสามารถผลิตไฟฟ้าได้ประมาณ ๑ เมกะวัตต์ จากการสอบถามผู้ร้องเรียน เจ้าหน้าที่จากเทศบาลเมืองท่าโขลงให้ข้อมูลว่า ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็นจากขยะภายในโรงคัดแยกขยะและมีแมลงวันจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อแหล่งชุมชน และนิคมอุตสาหกรรมนวนคร ซึ่งทำให้นิคมอุตสาหกรรมนวนครที่ตั้งบริเวณข้างเคียงของโรงกำจัดขยะ มีผลกระทบด้านเศรษฐกิจกับนักลงทุนชาวต่างชาติ จากข้อเท็จจริงผู้อุทธรณ์จึงไม่ต้องดำเนินการขออนุญาต ประกอบกิจการประเภท เก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ประเด็นที่สอง คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือ ที่ ปท ๕๒๒๐๕/๒๒๕๑ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๔ แจ้งการไม่ต่อใบอนุญาตประกอบกิจการ และหนังสือที่ ปท ๕๒๒๐๕/๓๒๘๑ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๖๔ สั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย โดยอาศัยอำนาจ ตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ อย่างไร

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ในขณะที่ออกคำสั่งนายสมหมาย โสนามิตร ดำรงตำแหน่ง รองนายกเทศมนตรี ปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองท่าโขลง และข้อเท็จจริงตามเอกสาร หลักฐาน คำสั่งของเทศบาลเมืองท่าโขลงที่ ๔๙๗/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๔ เรื่อง แต่งตั้งผู้รักษา ราชการแทนนายกเทศมนตรีเมืองท่าโขลง มอบให้นายสมหมาย โสนามิตร รักษาการแทนนายกเทศมนตรี โดยไม่พบว่า มีการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การออกคำสั่งทางปกครอง ดำเนินการโดยผู้ไม่มีอำนาจ การออกคำสั่งไม่ต่ออายุอนุญาตและไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการแก่ผู้อุทธรณ์ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น เห็นควรอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๖/๒ แห่งพระราชบัญญัติ
การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้เพิกถอนคำสั่งรองนายกเทศมนตรี ปฏิบัติราชการ
แทนนายกเทศมนตรีเมืองท่าโขลง เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือ ที่ ปท ๕๒๒๐๕/๒๒๕๑ ลงวันที่
๑๐ กันยายน ๒๕๖๔ และหนังสือที่ ปท ๕๒๒๐๕/๓๒๘๑ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๖๔



(นายอรรถพล แก้วสัมฤทธิ์)

รองอธิบดีกรมอนามัย

กรรมการและเลขานุการ

ทำหน้าที่ประธานกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

ลายมือชื่อกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

(นายพิทยา ปราโมทย์วรพันธุ์)
ผู้แทนกรมควบคุมมลพิษ
กรรมการ

(นายวรฉัตร วิรัชลาภ)
ผู้แทนกรมปศุสัตว์
กรรมการ

(นางสาวนาริน ขลิบแก้ว)
ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง
กรรมการ

(นายสุนทร แก้วสว่าง)
ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม
กรรมการ

(นายณัฐกัญย์ ทิศรี)
ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
กรรมการ

(นายปราโมทย์ อ่อนสะอาด)
ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด
กรรมการ

(นางพรพรรณ ไ้มสุพร)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(นายทิตยชัย วัฒนสมบุรณ์)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(นายकुมล ศรีสุวัฒนา)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ