

บันทึกการตอบข้อหาหรือกรณีการพิจารณาออกใบอนุญาตกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทการสะสมทราย
เรื่อง แนวทางการพิจารณาอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทการสะสมทราย
หลังจากที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งไม่อนุญาต
ให้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

สำนักงานเทศบาลเมืองเพื่อขอหาหรือกรณีการพิจารณาออกใบอนุญาตกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ภายหลังจากที่คำสั่งไม่อนุญาตถูกวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งโดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

ตามหนังสือที่อ้างถึง คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์แจ้งผลการพิจารณาให้เพิกถอนคำสั่งนายกเทศมนตรีเมือง เนื่องจากบริษัทได้อุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรณีออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ นั้น

เทศบาลขอเรียน ดังนี้

๑. ผู้ประกอบกิจการได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทสะสมทราย เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๖๓ เทศบาลได้ตรวจสอบเอกสารและสุ่มลักษณะของสถานที่ที่จะใช้ประกอบกิจการ พบว่าผู้ประกอบกิจการเคยถูกร้องเรียนกรณีประกอบกิจการก่อให้เกิดความสั่นสะเทือนและฝุ่นละอองรบกวน ซึ่งสำนักโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดมีคำแนะนำให้ผู้ประกอบกิจการปรับปรุงพื้นที่ที่ใช้ประกอบกิจการเพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนที่ได้รับความสั่นสะเทือนจากรถบรรทุกตามแนวทาง ดังนี้

(๑) ทำแนวป้องกันการสั่นสะเทือนตลอดแนวที่มีบ้านพักอาศัยของประชาชนที่ปลูกบ้านห่างจากเขตที่ดินประมาณ ๒-๔ เมตร โดยการปักเข็มพืด (Sheet Pile) ที่ความลึกไม่น้อยกว่า ๑๐ เมตรตลอดแนวตัวบ้านพัก

(๒) ควรทำผิวจราจรคอนกรีตให้ตลอดแนวที่มีบ้านพักอาศัยของประชาชน เพื่อลดการสั่นสะเทือนในขณะที่มีรถบรรทุกวิ่ง

๒. เทศบาลเมืองจึงได้แจ้งให้ผู้ประกอบกิจการดำเนินการตามคำแนะนำของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดสมุทรปราการ และแจ้งแผนการปรับปรุงแก้ไขให้เทศบาลทราบ ต่อมาผู้ประกอบกิจการได้ส่งแผนการปรับปรุงแก้ไข ซึ่งสำนักช่าง เทศบาลเมือง พิจารณาปรากฏว่าไม่เป็นไปตามคำแนะนำของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด จึงขอให้ผู้ประกอบกิจการดำเนินการตามคำแนะนำของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดอย่างเคร่งครัด

๓. เทศบาลเมืองได้มีหนังสือขอความอนุเคราะห์วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์พิจารณาตรวจสอบความมั่นคง แข็งแรงของอาคารบ้านพักอาศัยจากผลกระทบในการขนย้ายทรายของบริษัท ซึ่งวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทยแจ้งว่า เรื่องดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องงานด้านสิ่งแวดล้อม แนะนำให้หาบริษัทที่รับตรวจสอบงานด้านสิ่งแวดล้อมจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) เทศบาลจึงได้สอบถามไปยังสำนักงานนโยบายฯ แจ้งว่า การตรวจสอบของสำนักงานนโยบายฯ จะดำเนินการกับกิจการที่เข้าข่ายต้องศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เท่านั้น ซึ่งกิจการของผู้ประกอบกิจการไม่เข้าข่ายต้องศึกษา

๔. เทศบาลได้ดำเนินการตรวจสอบพบว่า ผู้ประกอบการยังไม่ได้แก้ไขปรับปรุงพื้นที่ประกอบกิจการตามที่สำนักโยธาธิการฯ แนะนำ ซึ่งสำนักงานโยธาธิการฯ เป็นหน่วยงานราชการที่มีบุคลากรที่มีความรู้

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๔/๙๓๔๙ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๔ ซึ่งกรมอนามัยมีถึงนายกเทศมนตรีเมือง

ความเชี่ยวชาญในด้านวิศวกรรมโยธา ได้มีคำแนะนำในการแก้ไขปัญหาค่าความสั่นสะเทือนจากการประกอบกิจการของผู้ประกอบกิจการเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน ดังนั้นหากผู้ประกอบกิจการได้ดำเนินการตามคำแนะนำดังกล่าวจะเป็นการบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนได้ เทศบาลเมืองจะได้นำมาใช้เป็นดุลยพินิจเพื่อประกอบในการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพให้แก่ผู้ประกอบกิจการต่อไป ซึ่งผู้ประกอบกิจการไม่ได้มีการดำเนินการแก้ไขปรับปรุง ตามคำแนะนำของหน่วยงานรัฐ เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม ดังนั้น เทศบาลจึงมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ต่อมาผู้ประกอบกิจการได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยเพิกถอนคำสั่งนายกเทศมนตรีเมือง กรณีมีคำสั่งไม่อนุญาตให้บริษัทประกอบกิจการสะสมทรายในพื้นที่และมีคำแนะนำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาทบทวนมาตรการ วิธีการ และแนวทางการป้องกันความสั่นสะเทือน โดยพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ให้เป็นไปตามหลักกฎหมายและหลักวิชาการรวมถึงด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสมโดยไม่เป็นภาระต่อผู้อุทธรณ์และเพื่อคุ้มครองประชาชน

เทศบาลเมืองจึงขอหารือ ดังนี้

๑. เทศบาลควรดำเนินการพิจารณาขอใบอนุญาตของผู้ประกอบกิจการอย่างไรเพื่อให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

๒. หากเทศบาลดำเนินการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพแก่ผู้ประกอบกิจการ โดยใช้คำแนะนำจากหน่วยงานนั้น ๆ ภายหลังเกิดการร้องเรียนความสั่นสะเทือนจากการประกอบกิจการ บ้านเรือนของประชาชนเกิดความชำรุดเสียหาย หน่วยงานใดหรือผู้ประกอบกิจการจะเป็นผู้รับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้น และผู้ประกอบกิจการยังต้องแก้ไขปรับปรุงความสั่นสะเทือนจากการประกอบกิจการหรือไม่

ข้อเท็จจริง

บริษัทประกอบกิจการสะสมทราย และได้รับอนุญาตให้ผู้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทที่ ๕.๑๑ กิจการที่เกี่ยวกับหิน ดิน ทราย ซีเมนต์ หรือวัตถุที่คล้ายคลึงกัน (๔) การสะสม การผสม ซีเมนต์ หิน ทราย หรือวัตถุที่คล้ายคลึง ซึ่งเป็นประเภทกิจการที่กำหนดตามเทศบัญญัติเทศบาลเมือง เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพฉบับล่าสุดสิ้นอายุในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๓

เทศบาลเมืองได้รับการร้องเรียนจากผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง ว่าได้รับความเดือดร้อนจากฝุ่น เสียง และแรงสั่นสะเทือนจากรถบรรทุกขนทรายที่วิ่งเข้าออกสถานประกอบกิจการ ส่งผลให้บ้านเรือนเกิดรอยแตกร้าว เทศบาลเมืองจึงได้มีหนังสือไปยังสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดสมุทรปราการ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เพื่อให้ร่วมตรวจสอบเหตุดังกล่าวซึ่งทางสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดได้มีหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบและแนะนำมาตรการในการป้องกันแรงสั่นสะเทือนมายังเทศบาลเมือง เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ โดยแนะนำให้ผู้ประกอบกิจการดำเนินการ ดังนี้ (๑) ทำแนวป้องกันการสั่นสะเทือนตลอดแนวที่มีบ้านพักอาศัยของประชาชนโดยปักเข็มพืด (Sheet Pile) ที่มีความลึกไม่น้อยกว่า ๑๐ เมตร (๒) ควรทำผิวจราจรคอนกรีตตลอดแนวที่มีบ้านพักอาศัยของประชาชน (๓) ห้ามรถบรรทุกวิ่งน้ำหนักเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด (๔) ให้ขับรถบรรทุกไม่เกิน ๑๐ กม./ชม. ในบริเวณที่มีที่พักอาศัย

นอกจากนี้ กรมควบคุมมลพิษ ซึ่งได้รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน ได้เข้าตรวจวัดค่าเสียงรบกวน ฝุ่นละออง และความสั่นสะเทือนบริเวณสถานประกอบกิจการในช่วงเดือนธันวาคม ๒๕๖๒ และได้มีหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบให้แก่เทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพรายในวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ พบว่าเสียงรบกวน ฝุ่นละออง และความสั่นสะเทือนไม่เกินค่ามาตรฐาน

อย่างไรก็ตาม เทศบาลเมืองได้มีคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการปรับปรุงแก้ไขกิจการไม่ให้ก่อเหตุรำคาญ หลังจากนั้นได้มีการออกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาต ๒ ครั้ง และตามด้วยคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๓ ซึ่งต่อมาผู้ประกอบการได้อุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้วินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวของเทศบาลเมือง

บริษัทได้ยื่นขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๖๓ เทศบาลเมืองจึงได้เข้าตรวจสอบสถานประกอบกิจการในวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๖๓ พบว่าผู้ประกอบการได้ปรับปรุงเส้นทางในสถานประกอบกิจการให้เป็นถนนคอนกรีต และสร้างรั้วเมทัลชีทเพื่อลดผลกระทบจากฝุ่นและเสียงแล้ว แต่ไม่พบว่าได้มีการทำแนวป้องกันการสั่นสะเทือนตามแนวทางที่สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดแนะนำ ซึ่งได้แก่ การทำแนวป้องกันการสั่นสะเทือนตลอดแนวที่มีบ้านพักอาศัยของประชาชนที่ปลูกห่างจากที่ดิน ประมาณ ๒-๔ เมตร โดยปักเข็มพืด (Sheet Pile) ที่มีความลึกไม่น้อยกว่า ๑๐ เมตร ดังนั้น ในวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๖๓ เทศบาลเมืองจึงได้มีหนังสือแจ้งผู้ประกอบการปรับปรุงแก้ไข โดยให้ส่งแผนการดำเนินการแก้ไขภายใน ๑๐ วัน

เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๖๓ ผู้ประกอบการได้ส่งแผนและแบบในการดำเนินการมาตรการป้องกันการสั่นสะเทือน โดยการปักเข็มพืด โดยจะเริ่มดำเนินการภายใน ๓๐ วัน หลังจากที่ได้รับความเห็นชอบจากเทศบาลเมือง และจะมีระยะเวลาดำเนินการแล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน ซึ่งสำนักช่าง เทศบาลเมืองได้ตรวจสอบแผนและแบบฯ ดังกล่าว พบว่ามีการใช้เสาเข็มไม้สนยาวเพียง ๘ เมตร ซึ่งน้อยกว่าความยาวตามมาตรการป้องกันการสั่นสะเทือนและคำแนะนำจากสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ที่กำหนดความลึกไม่น้อยกว่า ๑๐ เมตร จากนั้น

เทศบาลเมืองได้มีหนังสือไปยังวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ รวมทั้งหมด ๓ ครั้ง ดังนี้ หนังสือลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๓ หนังสือลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๔ และหนังสือลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ เพื่อขอให้เข้าร่วมตรวจสอบความมั่นคงแข็งแรงของอาคารที่พักอาศัยของผู้ได้รับผลกระทบ แต่ในขณะที่มีการออกคำสั่งไม่อนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการนั้น ยังไม่ได้รับการตอบรับจากวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ ทั้งนี้ วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ ได้แจ้งมายังเทศบาลเมือง เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๔ ว่าเรื่องดังกล่าวเกี่ยวข้องกับงานด้านสิ่งแวดล้อมและแนะนำให้ติดต่อบริษัทที่รับตรวจสอบงานด้านสิ่งแวดล้อมจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ซึ่งทางสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แจ้งว่ากิจการดังกล่าวไม่เข้าข่ายกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

เทศบาลเมือง มีคำสั่งลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ เนื่องจากผู้ประกอบการไม่ได้ดำเนินการตามคำแนะนำของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดสมุทรปราการ และเพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้เคียง

ผู้ประกอบการ จึงได้ยื่นอุทธรณ์มายังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อโต้แย้งคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยอ้างเหตุผล ดังนี้

๑. การออกคำสั่งของเทศบาลเมือง ไม่รอผลการพิจารณาจากวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ อีกทั้ง หนังสือของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ยังไม่มีความชัดเจนว่าบ้านเรือนของประชาชนหลายหลังที่มี รอยแตกร้าว และความเสียหาย เป็นผลมาจากอายุการก่อสร้างที่มีมานานหลายปี หรือเกิดจากรถบรรทุกของผู้ประกอบการ ประกอบกับบ้านเรือนเหล่านี้ ซึ่งมีอยู่ก่อนที่ผู้ประกอบการจะเข้ามาประกอบกิจการในพื้นที่ดังกล่าว สร้างขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามหลักวิศวกรรม และตั้งอยู่ริมคลอง บนพื้นดินที่มีลักษณะเป็นโคลน ติดกับป่าแสม โกงกาง มีน้ำท่วมถึง ซึ่งส่งผลต่อความมั่นคงของตัวบ้าน

๒. ข้อเสนอแนะของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ไม่เป็นสิ่งรับประกันว่าหากผู้ประกอบการปฏิบัติตามแล้ว จะไม่ส่งผลให้เกิดความเสียหายขึ้นกับบ้านเรือนประชาชนที่อยู่ติดกับรั้วของสถานประกอบกิจการ เช่น การปักเข็มพืด ต้องมีการตอก Sheet pile ซึ่งหากดำเนินการวิธีนี้ ย่อมเกิด

แรงสั่นสะเทือนถึงบ้านพัก และอาจเกิดความเสียหาย รวมถึงอาจเป็นอันตรายต่อผู้พักอาศัย นอกจากนี้ รถบรรทุกของผู้ประกอบกิจการ วิ่งด้วยความเร็วไม่เกิน ๑๐ กม./ชม. และวิ่งอยู่บนเส้นทางที่บริษัทสร้างขึ้น ซึ่งมีความแข็งแรง อีกทั้ง บ้านเรือนของผู้ร้องเรียนบางหลังก็ตั้งอยู่ไม่ห่างจากถนนสาธารณะที่มีรถบรรทุก วิ่งผ่านด้วยความเร็วที่สูงกว่า ๑๐ กม./ชม. เป็นเวลานานก่อนที่จะประกอบกิจการจะเริ่มดำเนินการ

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าว เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๔ เห็นว่า เหตุของการไม่อนุญาต ไม่มีการรับรองทางวิชาการ เทคนิค หรือผลการตรวจสอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อย่างเพียงพอ เนื่องจากคำแนะนำของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด เป็นเพียงการพิจารณาเบื้องต้น ประกอบกับยังไม่มีผลการตรวจสอบจากผู้เชี่ยวชาญหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ชี้ชัดได้ว่าผลกระทบนั้นเกิดจากการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือเกิดขึ้นเพราะอายุการใช้งาน หรือสภาพพื้นฐานของอาคาร ดังนั้น คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จึงมีคำวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ เนื่องจาก การที่เทศบาลเมืองอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกคำสั่ง โดยอ้างเหตุผลดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรมอนามัยได้วิเคราะห์ข้อกฎหมายและประเด็นข้อหาหรือประกอบการพิจารณาให้ความเห็น ดังนี้

๒. ความเห็นในประเด็นข้อหาข้อ

ข้อหาข้อที่ ๑ : เทศบาลควรดำเนินการพิจารณาคำขอใบอนุญาตของผู้ประกอบกิจการ อย่างไรเพื่อให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

ข้อหาข้อที่ ๒ : หากเทศบาลดำเนินการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพแก่ผู้ประกอบกิจการ โดยใช้คำแนะนำจากหน่วยงานนั้น ๆ (หน่วยงาน หรือองค์กรใด ๆ ที่ออกคำแนะนำหรือมาตรการให้เทศบาลฯ ไปแนะนำต่อไปให้ผู้ประกอบกิจการปฏิบัติตาม) ภายหลังเกิดการร้องเรียน ความสั่นสะเทือนจากการประกอบกิจการ บ้านเรือนของประชาชนเกิดความชำรุดเสียหาย หน่วยงานใดหรือผู้ประกอบกิจการจะเป็นผู้รับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้น และผู้ประกอบกิจการยังต้องแก้ไข ปรับปรุงความสั่นสะเทือนจากการประกอบกิจการหรือไม่

ความเห็น : กองกฎหมาย กรมอนามัย ได้นำเสนอประเด็นดังกล่าวต่อคณะกรรมการ บริหารและขับเคลื่อนการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ในการประชุมครั้งที่ ๑๓ - ๔/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๔ ซึ่งที่ประชุมมีความเห็น ดังนี้

ความเห็นในประเด็นข้อหาข้อที่ ๑

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจตามมาตรา ๖๖^๒ ในการพิจารณาและวินิจฉัยคำสั่ง ทางปกครองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งหลักในการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์จะพิจารณาจากข้อกฎหมายและวิชาการที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับ ข้อเท็จจริงที่ได้รับจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้อุทธรณ์ ราชการส่วนท้องถิ่นผู้ออกคำสั่ง และศูนย์อนามัย ผู้ดำเนินการตรวจสอบและจัดทำรายงานข้อเท็จจริง สำหรับกรณีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัย อุทธรณ์ที่ ๔๙/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๔ เพิกถอนคำสั่งนายกเทศมนตรีเมือง เนื่องจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้ออกคำสั่งไม่อนุญาตทั้งที่ยังไม่ปรากฏพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ หรือทางเทคนิควิธีการจากหน่วยงาน

^๒ **มาตรา ๖๖** ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งตามมาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งหรือวรรคสาม มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๘ วรรคห้า มาตรา ๕๒ หรือมาตรา ๖๕ วรรคสอง หรือมีคำสั่ง ในเรื่องการไม่ออกใบอนุญาต หรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาตตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือในกรณีที่เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีคำสั่งตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง ถ้าผู้รับคำสั่งไม่พอใจคำสั่งดังกล่าว ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ เป็นหนังสือต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

การอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งไม่เป็นเหตุทุเลาการบังคับตามคำสั่ง เว้นแต่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ จะเห็นสมควรให้มีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งนั้นไว้ชั่วคราว

ที่เกี่ยวข้อง พิสูจน์ให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็น ผลโดยตรงจากความสั่นสะเทือนจากการประกอบกิจการ และไม่ปรากฏหลักฐานว่าผู้ประกอบการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ กรณีได้รับคำวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งไม่อนุญาต ไม่ได้เป็นการขึ้นว่าให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องพิจารณาออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการ เนื่องจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวจะมีผลผูกพันกับคำสั่งที่ผ่านการพิจารณาและมีคำวินิจฉัยเท่านั้น

สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาต เทศบาลเมืองต้องพิจารณาอนุญาตตามข้อเท็จจริงประกอบข้อกฎหมายเป็นสำคัญว่าผู้ประกอบการได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นไปตามความที่กำหนดในข้อ ๕ แห่งกฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดว่า “ผู้ดำเนินการในสถานประกอบการประเภทที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้ออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมและมีผลใช้บังคับในท้องถิ่นนั้นแล้วต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงนี้ สถานประกอบการที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองหรือกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารมีผลใช้บังคับ สถานประกอบการที่เป็นโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานหรือสถานประกอบการที่มีการประกอบกิจการเกี่ยวกับวัตถุอันตราย ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วยแล้วแต่กรณี” ทั้งนี้ การกำหนดมาตรการควบคุมและป้องกันมิให้เกิดผลกระทบจนเป็นเหตุรำคาญหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้ปฏิบัติงานและผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงจะต้องอ้างอิงหลักเกณฑ์ทางวิชาการ ซึ่งจะต้องเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐาน หรือผ่านการรับรอง หรืออ้างอิงจากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ ซึ่งต้องสอดคล้องกับบริบทหรือลักษณะของการประกอบกิจการ เพื่อให้เป็นไปตามความที่กำหนดในข้อ ๒๒ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว กำหนดว่า “สถานประกอบการใดที่การประกอบกิจการอาจก่อให้เกิดมลพิษทางเสียง มลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ มลพิษทางแสง มลพิษทางความร้อน มลพิษทางความสั่นสะเทือนของเสียงอันตราย หรือมีการใช้สารเคมีหรือวัตถุอันตรายจะต้องดำเนินการควบคุม และป้องกันมิให้เกิดผลกระทบจนเป็นเหตุรำคาญหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้ปฏิบัติงานและผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง หรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้น” ดังนั้น ผู้ประกอบการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประเภทที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้ประกาศให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมตามข้อบัญญัติท้องถิ่น ในเรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องทุกฉบับ และต้องจัดให้มีมาตรการในการควบคุมและป้องกันมิให้เกิดผลกระทบแก่ผู้ที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง

ความเห็นในประเด็นข้อหาข้อที่ ๒

การพิจารณาอนุญาต และการก่อเหตุรำคาญหลังจากที่ได้รับอนุญาต เป็นเหตุที่ต่างกรรมต่างวาระกัน กรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการ ซึ่งในขณะที่พิจารณานั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้พิจารณาตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้ประกอบการได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยครบถ้วนแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถพิจารณาอนุญาตให้ผู้ประกอบการได้ โดยหากมีเหตุอันสมควร เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถกำหนดมาตรการเพิ่มเติมเป็นเงื่อนไขท้ายใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการปฏิบัติได้ หากภายหลังผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตนั้น ก่อให้เกิดผลกระทบกับผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง และเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถพิสูจน์ได้ว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นมาจากผู้ประกอบการจริง ผู้ประกอบการจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบผลกระทบหรือความเสียหายที่เกิดขึ้น

ทั้งนี้ คำแนะนำจะไม่ถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้พิจารณาว่ามาตรการตามคำแนะนำดังกล่าวเป็นไปตามมาตรฐานทางวิชาการ หรือมีการรับรองจากหน่วยงานหรือสถาบันต่าง ๆ ซึ่งมีความน่าเชื่อถือ และสอดคล้องกับลักษณะของการประกอบกิจการหรือไม่ แล้วจึงนำมาพิจารณาว่ามาตรการดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร หากเห็นว่าสมควร

ให้ผู้ประกอบกิจการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจพิจารณาออกเป็นคำสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขตามมาตรการที่กำหนด

กรมอนามัย

กองกฎหมาย

๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๔

หมายเหตุ : ท่านสามารถศึกษาแนวทางการตอบข้อหารือในประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ได้ที่เว็บไซต์ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข หรือสแกนได้ที่คิวอาร์โค้ดนี้

