



คำวินิจฉัยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์
ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

อุทธรณ์ที่ ๔๑/๒๕๖๖

วันที่ ๒๒ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { นายเสนห์ สุขแสงศรี ผู้อุทธรณ์
นายกองค์การบริหารส่วนตำบลกระต๊อบ เจ้าพนักงานท้องถิ่น

เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรณีให้หยุดดำเนินการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

อุทธรณ์นี้ ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทเผาถ่าน ในลักษณะที่เป็นการค้า ตั้งอยู่บริเวณบ้านเลขที่ ๑๘๔/๒ หมู่ที่ ๔ ตำบลกระต๊อบ อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ได้รับคำสั่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลกระต๊อบ เจ้าพนักงานท้องถิ่น คำสั่งที่ ๒๙๒/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๘ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้หยุดดำเนินการกิจการเผาถ่านภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง เพื่อยุติปัญหาเรื่องร้องเรียนที่เกิดขึ้น ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วย มอบอำนาจให้นาย พิศพงษ์ สุขแสงศรี ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ขอให้เพิกถอนคำสั่งและขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งจนกว่าจะมีคำวินิจฉัย

ผู้อุทธรณ์รับทราบคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ โดยรับไว้ด้วยตนเอง ปรากฏหลักฐานเป็นลายมือชื่อในสำเนาใบแจ้งคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ยื่นใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เป็นหนังสือ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๖๕ กรมอนามัยลงรับเมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๖๕ เมื่อพิจารณาจากวันที่ได้รับคำสั่งและวันยื่นอุทธรณ์คำสั่งเห็นว่าเป็นการยื่นใช้สิทธิภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง จึงมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้มีหนังสือถึงคู่กรณีและหน่วยงานตรวจสอบข้อเท็จจริงสังกัดกรมอนามัยครบกำหนดส่งข้อมูลวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๖ โดยมีผลการดำเนินการดังนี้ ๑) มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/ว๘๗ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๖๖ ถึงผู้อุทธรณ์ แจ้งรับพิจารณาและให้เพิ่มเติมข้อมูลหรือพยานหลักฐานอื่น ซึ่งผู้อุทธรณ์ไม่ส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม ๒) มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๘๘ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๖๖ ถึงเจ้าพนักงานท้องถิ่น แจ้งให้ทำคำชี้แจงแก้อุทธรณ์ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือ ที่ นฐ ๗๓๑๐๑/๑๑๕ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๖ ส่งคำชี้แจงแก้อุทธรณ์และเอกสารหลักฐาน ๓) มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๘๙ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๖ ถึงศูนย์อนามัยที่ ๕ ราชบุรี กรมอนามัย แจ้งให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งศูนย์อนามัยฯ มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๑๕.๐๔/๔๗๘ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริง และมอบหมายให้นายเกียรติภูมิ เพชรป้อม ตำแหน่งนิติกร เข้าชี้แจงในที่ประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ครั้งที่ ๖๐-๒/๒๕๖๖ เมื่อวันศุกร์ที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖

ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทเผาถ่าน ในลักษณะที่เป็นการค้า ถูกประชาชนที่อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงร้องเรียนไปยังศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดนครปฐม เจ้าพนักงานท้องถิ่น

และหน่วยงาน...

และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๑ หลายครั้งว่าได้รับความเดือดร้อนจากกลิ่นเหม็นและควันไฟรบกวนที่เกิดจากการประกอบกิจการเผาถ่านในพื้นที่หมู่ที่ ๒ และหมู่ที่ ๔ ตำบลกระต๊อบ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลกระต๊อบได้จัดประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้ร้องเรียน และผู้ประกอบกิจการเผาถ่านพิจารณาแนวทางการแก้ไขเรื่องร้องเรียนร่วมกันและมีข้อสรุปให้ผูุ้ธรณ์ใช้วิธีลดกลิ่นและเขม่าควันที่เกิดขึ้นโดยกำหนดมาตรการให้ผู้ประกอบกิจการเผาถ่านดำเนินการดังนี้ ๑) ปรับปรุงโรงเรือนเผาถ่านโดยติดตั้งตาข่ายพรางแสง (สแลน) รอบโรงเรือน ๒) ให้ติดตั้งสปริงเกอร์เพื่อสเปรย์น้ำบริเวณเตาเผาถ่าน ๓) ปลุกต้นไม้รอบบริเวณเตาเผาถ่าน ๔) จัดรอบการเผาไม่ให้พร้อมกัน แต่ยังมีผู้อาศัยบริเวณใกล้เคียงร้องเรียนว่าได้รับผลกระทบจากกลิ่นเหม็นและควันไฟรบกวนอย่างต่อเนื่อง เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ลงพื้นที่ตรวจสอบสถานประกอบการเผาถ่านในวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ พบว่า สถานประกอบการของผูุ้ธรณ์ตั้งอยู่ในพื้นที่หมู่ที่ ๔ มีเตาเผาถ่านจำนวน ๓ เตา มีสแลนคลุมรอบอาคารเพียงสามด้าน ด้านหน้าโรงเรือนเปิดโล่งไม่มีการคลุมสแลนอย่างมิดชิด ขณะตรวจสอบไม่มีการเปิดระบบสเปรย์ฉีดพ่นละอองไอน้ำ ไม่มีการปลุกต้นไม้รอบเตาเผาเพื่อลดผลกระทบจากฝุ่นละออง ประกอบกับพบว่ายังไม่มีการจัดรอบการเผา เจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่า ผูุ้ธรณ์ไม่ได้ดำเนินการตามมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากการเผาถ่านที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัดพิจารณาว่าการประกอบกิจการเผาถ่านเป็นเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับผูุ้ธรณ์ไม่มีการป้องกันมลพิษทางอากาศมิให้เกิดผลกระทบจนเป็นเหตุรำคาญหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๒ แห่งกฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๘ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมสั่งให้หยุดดำเนินการเผาถ่านภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่รับคำสั่ง เพื่อยุติปัญหาเรื่องร้องเรียนที่เกิดขึ้น

ผูุ้ธรณ์ไม่พอใจคำสั่ง ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ มีประเด็นโต้แย้งสรุปความได้ว่า ๑) ผูุ้ธรณ์ได้ปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานท้องถิ่นทุกอย่าง คือ ใช้สแลน/ทำหลังคาคลุมเตาเผาถ่าน ขึงตาข่ายล้อมรอบบริเวณที่เผาถ่าน ฉีดพ่นไอน้ำเพื่อไม่ให้กลิ่นและเขม่าควันฟุ้งกระจาย ๒) ตลอดระยะเวลาที่ประกอบกิจการได้ดำเนินการป้องกันการเกิดมลพิษไม่ให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อาศัยบริเวณใกล้เคียง ๓) ขอให้เลื่อนเวลาที่สั่งให้หยุดดำเนินการเผาถ่านออกไปอีก เนื่องจากมีภาระค่าใช้จ่ายที่ต้องรับผิดชอบสูง ๔) ผูุ้ธรณ์ยินดีที่จะปรับปรุงแก้ไขตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นแนะนำทุกอย่าง ๕) ประกอบอาชีพเผาถ่านมานานกว่า ๓๐ ปีแล้ว

เจ้าพนักงานท้องถิ่นทำคำชี้แจงแก่ผูุ้ธรณ์ สรุปความได้ว่า เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ องค์การบริหารส่วนตำบลกระต๊อบได้รับการประสานจากอำเภอกำแพงแสนให้เชิญผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมกรณีศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดนครปฐมได้รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากกลิ่นเหม็นและควันไฟรบกวนจากการประกอบกิจการเผาถ่านในพื้นที่ตำบลกระต๊อบ โดยแจ้งให้อำเภอกำแพงแสนตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นและเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้นำชุมชน ผู้ประกอบกิจการเผาถ่าน รวมถึงผู้ได้รับผลกระทบเข้าร่วมประชุม โดยได้มีมติให้ผู้ประกอบกิจการเผาถ่านทุกรายดำเนินการดังนี้ ๑) ปรับปรุงให้มีโรงเรือนสำหรับเผาถ่านและติดตั้งสแลนโดยรอบ ๒) ติดตั้งสปริงเกอร์เพื่อสเปรย์น้ำบริเวณเตาเผา ๓) ปลุกต้นไม้รอบเตาเผาถ่านเพื่อลดกลิ่นและเขม่าควัน ๔) จัดรอบการเผาถ่านไม่ให้เผาพร้อมกัน องค์การบริหารส่วนตำบลกระต๊อบได้ติดตามผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนจากการเผาถ่านตามคำแนะนำเป็นระยะ แต่ยังพบว่ามีผู้อาศัยบริเวณใกล้เคียงร้องเรียนว่าได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการอย่างต่อเนื่อง เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ลงพื้นที่ตรวจสอบสถานประกอบการและมีคำสั่งให้ผูุ้ธรณ์ปรับปรุงแก้ไขตามหนังสือ ที่ นฐ ๗๓๑๐๑/ว ๔๑๘ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๖๕ โดยให้แก้ไขซ่อมแซมผ้าสแลนรอบอาคารให้มิดชิด หมั่นเปิดระบบสเปรย์น้ำ

ตลอดระยะเวลาที่มีเขม่าควันฟุ้งกระจาย เมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนในชุมชนขอให้แก้ไขความเดือดร้อนจากการเผาถ่านในบริเวณพื้นที่หมู่ที่ ๒ และหมู่ที่ ๔ อีกวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ องค์การบริหารส่วนตำบลกระต๊อบได้จัดประชุมโดยเชิญผู้เกี่ยวข้องร่วมพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร่วมกัน ซึ่งไม่สามารถตกลงกันได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้แจ้งว่าจะลงพื้นที่ตรวจสอบสถานประกอบการกิจการเผาถ่านอีกครั้ง หากพบว่าผู้ประกอบการรายใดไม่ดำเนินการตามมาตรการแก้ไขปัญหาก็เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดจะมีคำสั่งให้หยุดดำเนินการกิจการผลการตรวจสอบเมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ พบว่า โรงเรือนเผาถ่านของผูุ้ธรณ์มีสแลนคลุมรอบอาคารเพียงสามด้าน ด้านหน้าเปิดโล่ง ไม่เปิดระบบสเปรย์ฉีดน้ำตลอดระยะเวลาที่มีเขม่าควันฟุ้งกระจายไม่มีการปลูกต้นไม้รอบเตาเผาถ่านเพื่อลดผลกระทบจากฝุ่นละออง และไม่พบว่ามีการจัดรอบในการเผาถ่านมีการเผาถ่านพร้อม ๆ กัน การประกอบกิจการเผาถ่านดังกล่าวไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากการเผาถ่านตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ไม่มีการป้องกันมลพิษทางอากาศทำให้เกิดผลกระทบจนเป็นเหตุรำคาญหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงตามข้อ ๒๒ ของกฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกอบกับกิจการเผาถ่านถูกกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลกระต๊อบตามข้อบังคับองค์การบริหารส่วนตำบลกระต๊อบ เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๑ และข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลกระต๊อบ เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๘ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๔ ๘.(๘) เมื่อผูุ้ธรณ์ดำเนินการในลักษณะที่เป็นการค้าโดยไม่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จึงถือว่าเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

เจ้าหน้าที่ของศูนย์อนามัยที่ ๕ ราชบุรี กรมอนามัย ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง เมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๖ พบว่า ผูุ้ธรณ์ประกอบกิจการเกี่ยวกับถ่านมาเป็นเวลานานแล้ว ไม่ได้จดทะเบียนนิติบุคคล ไม่มีใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ สถานประกอบการอยู่ห่างจากบ้านผู้ร้องเรียนทางทิศตะวันออกประมาณ ๙๐ เมตร สถานที่ประกอบกิจการมีเนื้อที่ประมาณ ๑ ไร่ ผูุ้ธรณ์เป็นเจ้าของเตาเผาเอง มีเตาเผาถ่านจำนวน ๓ เตา ยังดำเนินการเผาถ่านอยู่จำนวน ๑ เตา อีก ๒ เตาไม่ได้ทำการเผา ลักษณะเตาเผาถ่านเป็นแบบกองเปิด ขนาดกว้างรอบวงประมาณ ๔-๕ เมตร ความสูงจากพื้นประมาณ ๑ เมตร ทำจากแผ่นเหล็กถึงน้ำมัน ขนาด ๒๐๐ ลิตร ประมาณ ๗ ถึง เชื่อมต่อกันเป็นวงกลม ไม้ที่ใช้เผาทำถ่านใช้ไม้ยางพาราและไม้แผ่นพาเลท รับซื้อไม้มาจากทางภาคใต้ โรงเรือนเผาถ่านเป็นโรงเรือนที่ทำด้วยโครงเหล็ก เป็นพื้นดิน มีสแลนสีดำปิดรอบ ๆ โรงเรือน ภายในโรงเรือนได้ติดตั้งหัวสปริงเกอร์เพื่อสเปรย์น้ำตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่จากสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดนครปฐม ขั้นตอนการเผาถ่านเริ่มจากนำไม้มาทำฐานรองไม่ให้ติดกับพื้นดิน นำเศษไม้มาวางเรียงกันจนเต็ม ปิดทับด้านบนด้วยซีเมนต์และจุดไฟเผาทิ้งไว้ประมาณ ๑๐ - ๑๒ วัน ระหว่างวันที่ ๕ - ๖ จะเริ่มเปิดดินเตาให้อากาศเข้าไปด้านในเพื่อให้ไม้เผาไหม้ทั้งหมด เมื่อครบเวลาจะใช้น้ำรดบนเตาเพื่อลดความร้อนและเปิดเตาให้คนงานตักถ่านใส่ตะแกรงคัดแยกเพื่อบรรจุกระสอบ โดยส่งให้ลูกค้าที่กรุงเทพฯ และร้านค้าปลีก - ส่งทั่วไปทุก ๑๐ วัน จากการสอบถามผู้ร้องเรียนให้ข้อมูลว่าได้รับผลกระทบจากการเผาถ่านมาเป็นระยะเวลา ๒ ปี ที่บ้านอาศัยอยู่ด้วยกัน ๓ คน โดยหลานป่วยเป็นคออักเสบ ปัญหาที่ได้รับคือควันจากเตาเผาถ่านและซีเมนต์ ทำให้ใจสั้น หายใจติดขัด มีน้ำมูกเมื่อได้รับกลิ่น ช่วงเวลาที่ได้รับผลกระทบเวลา ๒๔.๐๐ น. และช่วงที่เปิดดินเตาเผาในช่วง ๔ วัน โดยกลืนรุนแรงใน ๓ วันแรกที่เริ่มมีการเผาถ่าน จากการสอบถามประชาชนที่อยู่อาศัยรอบสถานประกอบการจำนวน ๘ หลังคาเรือน แจ้งว่าได้รับผลกระทบจากการเผาถ่านเรื่องกลิ่นเหม็นและเขม่าควันติดเสื้อผ้าเมื่อได้รับกลิ่นจากควันจะหายใจไม่ออก จมูกแห้ง แน่นจมูก แสบจมูก แสบคอ จะได้รับผลกระทบในช่วงเวลาประมาณ ๑๙.๐๐ น.

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ตรวจพิจารณาจากเอกสารหลักฐานที่ได้รับและรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของศูนย์อนามัยที่ ๕ ราชบุรี กรมอนามัย แล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการเผาถ่านในลักษณะที่เป็นการค้าสถานประกอบการตั้งอยู่บ้านเลขที่ ๑๘๔/๒ หมู่ที่ ๔ ตำบลกระต๊อบ อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ห่างจากบ้านของผู้ร้องเรียนทางทิศตะวันออกประมาณ ๙๐ เมตร ประกอบกิจการเป็นเวลานานแล้ว แต่ไม่มีใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ถูกประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงร้องเรียนไปยังเจ้าพนักงานท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่า ได้รับความเดือดร้อนจากกลิ่นเหม็นและควันไฟรบกวนเป็นประจำทุกวัน องค์การบริหารส่วนตำบลกระต๊อบร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้ร้องเรียน และผู้ประกอบการเผาถ่านได้ประชุมพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหาตามเรื่องร้องเรียนร่วมกัน มีข้อเสนอแนะวิธีลดปริมาณกลิ่นและเขม่าควันโดยให้ผู้อุทธรณ์ดำเนินการ ดังนี้ ๑) ปรับปรุงให้มีโรงเรือนและติดตั้งตาข่ายพรางแสง (สแลน) โดยรอบ ๒) ติดตั้งสปริงเกอร์เพื่อสเปรย์น้ำบริเวณเตาเผาถ่าน ๓) ปลุกต้นไม้รอบบริเวณเตาเผาถ่าน ๔) จัดรอบการเผาไม่ให้พร้อมกัน แต่ยังมีผู้ได้รับผลกระทบร้องเรียนอย่างต่อเนื่อง จึงได้ลงพื้นที่ตรวจสอบพบว่า ผู้อุทธรณ์ไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ไม่มีการป้องกันมลพิษทางอากาศมิให้เกิดผลกระทบจนเป็นเหตุรำคาญหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงตามข้อ ๒๒ ของกฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกอบกับกิจการเผาถ่าน ถูกกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลกระต๊อบตามข้อบังคับองค์การบริหารส่วนตำบลกระต๊อบ เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๑ และข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลกระต๊อบ เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๔ ๘.(๘) ถือได้ว่าเป็นการประกอบกิจการในลักษณะที่เป็นการค้าโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ประกอบกับการเผาถ่านก่อให้เกิดกลิ่นเหม็นและควันไฟรบกวนก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงที่พิจารณาได้ว่า เป็นเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๕ (๔) จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๘ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีคำสั่งให้หยุดดำเนินการเผาถ่านภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่รับคำสั่ง เพื่อยุติเรื่องร้องเรียนที่เกิดขึ้น ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำสั่ง ยื่นอุทธรณ์ขอให้เพิกถอนและทุเลาการบังคับตามคำสั่ง ได้แย้งว่า ประกอบกิจการเผาถ่านมานานกว่า ๓๐ ปีแล้วตลอดระยะเวลาที่ประกอบกิจการได้จัดการป้องกันการเกิดมลพิษและป้องกันไม่ให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อาศัยในบริเวณใกล้เคียง โดยทำหลังคาคลุมเตาเผาถ่าน ซึ่งล้อมด้วยผ้าสแลนสีดำ ติดตั้งสเปรย์พ่นละอองไอน้ำไม่ให้เกิดการฟุ้งกระจายของกลิ่นและควันไฟ เป็นการปฏิบัติตามคำสั่งและคำแนะนำของเจ้าพนักงานท้องถิ่นอย่างเคร่งครัดมาโดยตลอด การประกอบกิจการเผาถ่านมีเพียง ๓ เตา เป็นกิจการขนาดเล็ก พอมีรายได้เพื่อเลี้ยงชีพและครอบครัว ยินดีให้ความร่วมมือและปฏิบัติตามคำสั่งและคำแนะนำของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการป้องกันมลพิษที่เกิดขึ้นไม่ให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง ศูนย์อนามัยที่ ๕ ราชบุรี กรมอนามัย รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่า สถานประกอบการของผู้อุทธรณ์อยู่ห่างจากบ้านผู้ร้องเรียนทางทิศตะวันออกประมาณ ๙๐ เมตร หยุดประกอบกิจการตามคำสั่งแล้ว ลักษณะการเผาถ่านเป็นแบบกองเปิด ใช้เวลา ๑๐ - ๑๒ วันต่อรอบ ในช่วงวันที่ ๕ - ๖ ที่เริ่มเปิดเตาจะมีควันไฟจำนวนมาก ผู้ร้องเรียนให้ข้อมูลว่าได้รับผลกระทบจากการเผาถ่านมาเป็นระยะเวลา ๒ ปี ควันจากเตาเผาถ่านและเขม่า จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพทำให้ใจสั่น หายใจติดขัด มีน้ำมูกเมื่อได้รับกลิ่น ประกอบกับข้อมูลจากการสอบถามประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบสถานประกอบการจำนวน ๘ หลังคาเรือน แจ้งว่าได้รับผลกระทบจากการเผาถ่านเช่นเดียวกัน

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ตรวจพิจารณาเอกสารหลักฐาน รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องเรียบร้อยแล้ว มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง...

ประเด็นที่หนึ่ง ในขณะที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่ง การประกอบกิจการของผูุ้ธรณ์ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงจนเป็นเหตุรำคาญ รวมถึงเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศ ข้อบัญญัติท้องถิ่น และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องหรือไม่ อย่างไร

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๕ กำหนดว่า “ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้น ดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ... (๔) การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสะเทือน ฝุ่น ละออง เหม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออันตรายต่อสุขภาพ” เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า จากการลงพื้นที่ตรวจสอบของเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนออกคำสั่ง พบว่า แม้ผูุ้ธรณ์ได้นำมาตาข่ายพรางแสง (สแลน) มาล้อมรอบโรงเรือนเผาถ่านและติดตั้งสปริงเกอร์เพื่อสเปรย์น้ำไม่ให้กลิ่นควันฟุ้งกระจาย แต่ปรากฏว่าผ้าสแลนชำรุด ฉีกขาด และไม่ได้เปิดสปริงเกอร์สเปรย์น้ำใช้งาน ทำให้ไม่สามารถป้องกันมลพิษที่เกิดจากการประกอบกิจการได้ ประกอบกับรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของศูนย์อนามัยที่ ๕ ราชบุรี กรมอนามัย พบว่า สถานประกอบกิจการอยู่ใกล้ชุมชน มาตรการที่ผูุ้ธรณ์ดำเนินการไม่สามารถป้องกันการเกิดกลิ่นเหม็นและควันที่เกิดขึ้นได้ ทำให้ช่วงแรกของการเผาถ่านเกิดกลิ่นเหม็นและควันไฟรบกวนผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง เห็นว่า การประกอบกิจการเผาถ่านของผูุ้ธรณ์ทำให้เกิดปัญหาการระคายเคือง และเกิดสารมลพิษที่มีผลกระทบต่อร่างกาย ระบบทางเดินหายใจ โดยเฉพาะในประชาชนกลุ่มเปราะบาง เด็ก และผู้มีโรคประจำตัว จึงรับฟังได้ว่า ในขณะที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่ง การประกอบกิจการเผาถ่านของผูุ้ธรณ์ไม่สามารถป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดขึ้นได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงจนเป็นเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จริง

ตามมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติว่า “เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๑) ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการตามประเภทที่มีข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมตามมาตรา ๓๒ (๑) ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา ๕๖” เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลกระต๊อบกำหนดให้กิจการเผาถ่านหรือสะสมถ่านเป็นกิจการที่ต้องควบคุมในพื้นที่ไว้แล้วตามข้อบังคับองค์การบริหารส่วนตำบลกระต๊อบ เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๑ และข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลกระต๊อบ เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๔ กำหนดไว้ว่า “ให้กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทต่าง ๆ ดังนี้ต่อไปนี้ ซึ่งให้ควบคุมตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕... ๘. กิจการเกี่ยวกับไม้ (๘) การเผาถ่านหรือการสะสมถ่าน” ข้อ ๕ กำหนดไว้ว่า “ห้ามมิให้บุคคลให้ประกอบกิจการหรือการค้าซึ่งกำหนดให้ควบคุมระบุไว้ในข้อ ๔ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลกระต๊อบ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น” เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผูุ้ธรณ์ประกอบกิจการเผาถ่านในลักษณะเพื่อการค้าจึงต้องขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทดังกล่าวต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดท้องถิ่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ด้วย

ประเด็นที่สอง คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือ ที่ ๒๙๒/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘ ประกอบ มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม สั่งให้หยุดดำเนินกิจการเผาถ่านภายใน ๖๐ วัน ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

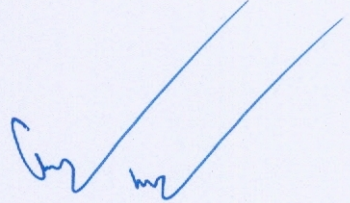
พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในระยะเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นว่าสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้...”

วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วก็ได้”

มาตรา ๔๕ บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่ปรากฏว่า ผู้ดำเนินกิจการใด ๆ ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการดำเนินกิจการนั้น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินกิจการนั้นแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องได้ และถ้าผู้ดำเนินกิจการไม่แก้ไขหรือถ้าการดำเนินกิจการนั้นจะก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้ผู้นั้นหยุดดำเนินกิจการนั้นไว้ทันทีเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าปราศจากอันตรายแล้วก็ได้...”

ในขณะออกคำสั่ง นายเสริม มีผิวหอม ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลกระต๊อบ จึงเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามคำนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีอำนาจหน้าที่พิจารณาออกคำสั่ง โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘ และ มาตรา ๔๕ ได้ เมื่อพิจารณาจากคำสั่งทางปกครองที่แสดงถึงเหตุผลที่ออกคำสั่งประกอบด้วย ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณา และข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ บทกำหนดโทษ รวมถึงได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นการปฏิบัติตามมาตรา ๓๗ และมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แล้ว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า มาตรการในการป้องกันมลพิษที่เกิดจากการประกอบกิจการเผาถ่านของผู้อุทธรณ์มีไม่เพียงพอและไม่เหมาะสม ทำให้เกิดกลิ่นเหม็นและควันไฟรบกวนส่งผลกระทบต่อสุขภาพของผู้อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงจนเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจตามความในมาตรา ๒๘ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ออกคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์หยุดดำเนินกิจการเผาถ่าน จึงชอบด้วยกฎหมาย

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๖/๒ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พิจารณาวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์คำสั่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลกระต๊อบ เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือ ที่ ๒๙๒/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๕



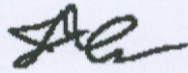
(นายอรรถพล แก้วสัมฤทธิ์)

รองอธิบดีกรมอนามัย

กรรมการและเลขานุการ

ทำหน้าที่ประธานกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

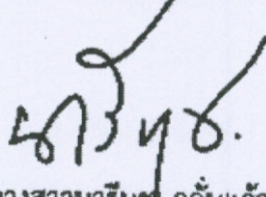
ลายมือชื่อกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์



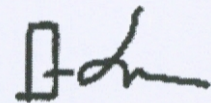
(นายพิทยา ปราโมทย์วรพันธุ์)
ผู้แทนกรมควบคุมมลพิษ
กรรมการ



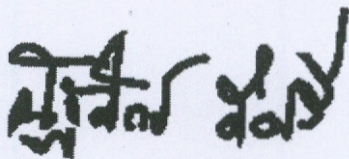
(นายสุนทร แก้วสว่าง)
ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม
กรรมการ



(นางสาวนารีนุช กลั่นแก้ว)
ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง
กรรมการ



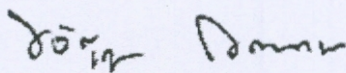
(นางอรัทัย หวังวิวัฒนา)
ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด
กรรมการ



(นายณัฐกัย ตีศรี)
ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
กรรมการ



(นายสมชาย ตู่แก้ว)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



(นางขวัญฤดี ไชติชนาวิวงศ์)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ