



คำวินิจฉัยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์
ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

อุทธรณ์ที่ ๗๙/๒๕๖๖

วันที่ ๗ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { นายสุวัฒน์ สุขคนเขตต์ ผู้อุทธรณ์
นายกเทศมนตรีตำบลเขาย้อย เจ้าพนักงานท้องถิ่น

เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรณีให้แก้ไข/ระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญตามพระราชบัญญัติ
การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

อุทธรณ์นี้ ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการเลี้ยงเป็ด สถานประกอบกิจการตั้งอยู่เลขที่ ๑๙๕ หมู่ที่ ๑ ตำบลบางเค็ม อำเภอยะย้อย จังหวัดเพชรบุรี ได้รับคำสั่งนายกเทศมนตรีตำบลเขาย้อย เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามคำสั่งที่ ๒/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม สั่งให้แก้ไข/ระงับเหตุรำคาญดังนี้ ๑) แก้ไขเรื่องกลิ่นและเสียงดัง ๒) ให้อยู่ติดประกอบกิจการในพื้นที่ดังกล่าว โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเจ็ดวันนับแต่วันรับทราบคำสั่ง เนื่องจากประกอบกิจการเลี้ยงเป็ดเป็นจำนวนมากและก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญเรื่องกลิ่นเหม็นและเสียงดัง แก่ประชาชนที่อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วย ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ผ่านนายกเทศมนตรีตำบลเขาย้อย ขอให้พิจารณาทบทวนคำสั่ง

ผู้อุทธรณ์รับทราบคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ปรากฏหลักฐานตามสำเนาใบตอบรับ ภายในประเทศของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ โดยลงลายมือชื่อรับคำสั่งด้วยตนเอง และได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เป็นหนังสือ ไม่ระบุวันที่ ผ่านนายกเทศมนตรีตำบลเขาย้อย โดยกรมอนามัยลงรับเมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๖ ดังนั้น ผู้อุทธรณ์ยื่นใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งภายในสามสิบวัน นับแต่วันทราบคำสั่ง จึงมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้มีหนังสือถึงคู่กรณีและหน่วยงานตรวจสอบข้อเท็จจริง สั่งกักต้อนนมัย ครบกำหนดส่งข้อมูลวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๖ มีผลการดำเนินการดังนี้ ๑) มีหนังสือ ที่ สธ ๙๔๕.๐๕/๒๕๓๙ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๖ ถึงผู้อุทธรณ์ แจ้งรับพิจารณาและให้เพิ่มเติมข้อมูลหรือพยานหลักฐานอื่น ซึ่งผู้อุทธรณ์ไม่ยื่นข้อมูล หรือพยานหลักฐานอื่นเพิ่มเติม ๒) มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๖ ถึงเจ้าพนักงานท้องถิ่น แจ้งให้ทำคำชี้แจงแก่ผู้อุทธรณ์ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีหนังสือ ที่ พบ ๕๒๔๐๑/๖๐๗ ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๖๖ ชี้แจงแก่ผู้อุทธรณ์พร้อมเอกสารหลักฐาน ๓) มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๖ แจ้งให้ ศูนย์อนามัยที่ ๕ ราชบุรี กรมอนามัย ตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งศูนย์อนามัยฯ มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๑๕.๐๔/๑๕๔๙ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๖๖ รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยมอบหมายให้นายเกียรติภูมิ เพชรป้อม ตำแหน่งนิติกร เข้าชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ครั้งที่ ๖๓-๕/๒๕๖๖ เมื่อวันศุกร์ที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๖

ผู้อุทธรณ์...

ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการเลี้ยงเป็ดไข่ บริเวณบ้านเลขที่ ๑๙๕ หมู่ที่ ๑ ตำบลบางเค็ม อำเภอยะย้อย จังหวัดเพชรบุรี ถูกประชาชนที่อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงร้องเรียนว่า ได้รับผลกระทบเรื่องกลิ่นเหม็นและเสียงดังรบกวน เจ้าหน้าที่ของเทศบาลตำบลเขาเย้อยได้เข้าตรวจสอบพิจารณาว่าเป็นการก่อเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และแนะนำให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขเพื่อระงับเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นหลายครั้ง แต่ผู้อุทธรณ์ไม่ปฏิบัติตามภายในระยะเวลาที่กำหนด เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาว่าการประกอบกิจการเลี้ยงสัตว์ปีกเป็นกิจการที่ถูกกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมตามเทศบัญญัติเทศบาลตำบลเขาเย้อย เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๒ ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนประกอบกิจการ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงใช้อำนาจตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ออกคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไข/ระงับเหตุรำคาญ ดังนี้ ๑) แก้ไขเรื่องกลิ่นและเสียงดัง ๒) ให้อยุติประกอบกิจการในพื้นที่ดังกล่าว โดยให้ดำเนินการแล้วเสร็จภายในเจ็ดวัน นับแต่วันทราบคำสั่ง

ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำสั่ง ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ขอให้พิจารณาทบทวนคำสั่ง โดยโต้แย้งว่า ๑) ผู้อุทธรณ์มีใบทะเบียนเกษตรกรของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่อนุญาตประกอบอาชีพเลี้ยงเป็ดไข่ ๒) ตามที่เทศบาลตำบลเขาเย้อยกล่าวหาว่า ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญเรื่องกลิ่นเหม็นและเสียงดังรบกวนแก่ประชาชนที่อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง ผู้อุทธรณ์ได้สอบถามจากประชาชนทั่วไปที่สัญจรผ่านไปมา พบว่าไม่มีผู้ใดได้รับผลกระทบ ประกอบกับเทศบาลตำบลเขาเย้อยไม่ได้ดำเนินการตรวจวัดเสียงและกลิ่นแต่อย่างใด

เจ้าพนักงานท้องถิ่นทำคำชี้แจงแก่ผู้อุทธรณ์ สรุปความได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ มีประชาชนร้องเรียนกับกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลตำบลเขาเย้อย ผ่านทางโทรศัพท์ว่า ได้รับผลกระทบจากกลิ่นเหม็นและเสียงดังจากการประกอบกิจการเลี้ยงเป็ดไข่ของผู้อุทธรณ์ วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ เจ้าหน้าที่ของกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลตำบลเขาเย้อย ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงพบว่า ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการเลี้ยงเป็ดจำนวนมาก ส่งกลิ่นเหม็นและเสียงดังจริง วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ เจ้าหน้าที่ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงอีกครั้งพบว่า ผู้อุทธรณ์เลี้ยงเป็ดไข่ จำนวน ๑๒๐ ตัว สาเหตุที่เปิดร้องเนื่องจากไม่ได้รับอาหาร และมีกลิ่นเหม็นจากมูลเป็ดที่มีจำนวนมาก จึงได้ออกคำแนะนำเป็นแบบตรวจแนะนำเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้ผู้อุทธรณ์ดำเนินการดังนี้ ๑) ให้ดูแลด้านสุขลักษณะทำความสะอาดบริเวณโดยรอบเล้าเป็ด ๒) ย้ายเป็ดไปเลี้ยงยังสถานที่ที่เหมาะสมและลดจำนวนลง ๓) ให้ขอใบอนุญาตประกอบกิจการเกี่ยวกับสัตว์เลี้ยงตามเทศบัญญัติเทศบาลตำบลเขาเย้อย โดยให้สามารถโต้แย้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ภายใน ๑๕ วัน วันที่ ๗ ธันวาคม เจ้าหน้าที่ฯ ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบและติดตามพบว่า ผู้อุทธรณ์ไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำดังกล่าว จึงออกคำแนะนำเป็นแบบตรวจแนะนำเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้ผู้อุทธรณ์ดำเนินการดังนี้ ๑) ให้ย้ายเป็ดไปเลี้ยงในสถานที่ที่เหมาะสมภายใน ๑๐ วัน ๒) ลดจำนวนเป็ดลง โดยให้สามารถโต้แย้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ภายใน ๗ วัน วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๖๕ เจ้าหน้าที่ฯ ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงพบว่า ผู้อุทธรณ์ยังคงเลี้ยงเป็ดไข่ไว้ในบริเวณรั้วบ้านที่มีลักษณะเป็นบ้านไม้ยกพื้นสูง เป็ดมีจำนวนเท่าเดิม ส่งกลิ่นเหม็นและเสียงดัง และแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ดำเนินการแก้ไขปัญหาให้เรียบร้อยภายใน ๗ วัน ต่อมาวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๕ เจ้าหน้าที่ฯ ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบและติดตามพบว่า ผู้อุทธรณ์ดำเนินการแก้ไขเรื่องกลิ่นเหม็นโดยนำฟางมาโรยตามพื้นและใช้น้ำหมักจุลินทรีย์ราด รวมทั้งขอเวลาหาพื้นที่เพื่อย้ายเป็ดไปเลี้ยงที่อื่นภายในวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๖ โดยอ้างปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ เทศบาลตำบลเขาเย้อยได้ทำบันทึกข้อตกลง ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๖๕ ให้ผู้อุทธรณ์ดำเนินการดังนี้ ๑) จะดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องเสียงดังและกลิ่น ๒) จะดำเนินการย้ายเป็ดไปเลี้ยงที่อื่น ภายในวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๖ หากไม่ดำเนินการย้ายออกจะต้องเลิกกิจการเลี้ยงเป็ดในสถานที่ดังกล่าวอย่างถาวร ต่อมาวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๖

เจ้าหน้าที่ฯ...

เจ้าหน้าที่ฯ ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบพบว่า ผู้อุทธรณ์ได้ลดจำนวนเปิดลงจาก ๑๒๐ ตัว เหลือ ๘๐ ตัว ซึ่งยังไม่เป็นไปตามบันทึกข้อตกลงที่ให้ไว้และยืนยันว่าจะไม่เลิกเลี้ยงเปิด วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ เจ้าหน้าที่ของเทศบาลตำบลเขาย้อย พร้อมด้วยปศุสัตว์อำเภอเขาย้อยได้ลงพื้นที่ตรวจสอบและติดตามผลพบว่า ผู้อุทธรณ์ไม่ยินยอมให้คณะเจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบพร้อมแจ้งว่า ได้ลดจำนวนเปิดที่เลี้ยงลงเหลือ ๘๐ ตัวแล้ว ตัดปัญหาเรื่องค่าใช้จ่าย ไม่สามารถย้ายเปิดไปเลี้ยงที่อื่นได้ วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ มีประชาชนร้องเรียนต่อเทศบาลตำบลเขาย้อยว่า ยังได้รับผลกระทบกลิ่นเหม็นและเสียงดังจากการประกอบกิจการของผู้อุทธรณ์อยู่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงออกคำสั่งที่ ๑/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ โดยใช้อำนาจตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่ได้ยกเลิกคำสั่งตามหนังสือ ที่ พบ ๕๒๔๐๔/๒๘๒ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ เพื่อเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้ถูกต้อง และได้ออกคำสั่งอีกครั้งตามที่อุทธรณ์นี้ วันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ เจ้าหน้าที่ฯ ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบพบว่า ผู้อุทธรณ์ยังไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ทั้งนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า การขึ้นทะเบียนการเกษตรเป็นเอกสารที่แสดงสถานภาพการเป็นเกษตรกร ซึ่งในการเลี้ยงสัตว์จะต้องแจ้งลงทะเบียนกับสำนักงานปศุสัตว์อำเภอเขาย้อย และต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทกิจการเกี่ยวกับสัตว์เลี้ยงตามเทศบัญญัติเทศบาลตำบลเขาย้อย เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑ กิจการที่เกี่ยวกับสัตว์เลี้ยง (๑) การเพาะเลี้ยงและการอนุบาลสัตว์เลี้ยงทุกชนิด ซึ่งผู้อุทธรณ์ยังไม่ได้ขออนุญาตประกอบกิจการต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่อย่างใด อีกทั้งจากการที่เจ้าหน้าที่ฯ ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงพบว่า การประกอบกิจการของผู้อุทธรณ์ก่อให้เกิดเสียงดังและกลิ่นเหม็นรบกวนเป็นที่ประจักษ์ จึงไม่จำเป็นต้องมีการตรวจวัดเสียงและกลิ่น รวมทั้งรูปแบบการดูแลเปิดที่ผู้อุทธรณ์อ้างว่าได้เปลี่ยนแปลงนั้น เป็นเพียงการนำป้ายไวนิลที่ใช้แล้วไปซึ่งปิดบนกำแพงบ้านและนำถุงปุ๋ยอุดรูรูปลอกที่กำแพงเท่านั้น

คณะเจ้าหน้าที่ของศูนย์อนามัยที่ ๕ ราชบุรี กรมอนามัย เข้าตรวจสอบข้อเท็จจริงเมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๖๖ ณ สถานประกอบกิจการของผู้อุทธรณ์ พบว่า สถานประกอบกิจการมีพื้นที่ประมาณ ๑๕๐ ตารางวา มีลักษณะเป็นบ้านพักอาศัย แบ่งพื้นที่ใช้สอยเป็นสองส่วน ส่วนแรกใช้เป็นที่พักอาศัย ส่วนที่สองใช้เป็นที่สำหรับเลี้ยงเปิด โรงนอนและที่วางไข่ของเปิด ใช้กลายเป็นวัสดุรองพื้น จะเสริมแกลบประมาณ ๑ สัปดาห์ต่อครั้ง และดักไข่แกลบที่มีมูลเปิดทิ้งเป็นระยะ โดยนำตาข่ายมากั้นระหว่างบ้านพักอาศัยกับพื้นที่ที่ใช้เลี้ยงเปิด ไม่มีโรงเรือน พื้นที่บริเวณเลี้ยงเปิดเป็นลานดิน ล้อมรอบด้วยรั้วกำแพงปูน โดยกำแพงด้านทิศตะวันตกและทิศเหนือสูง ๒ เมตร กำแพงด้านทิศตะวันออกและทิศใต้สูง ๑.๕๐ เมตร สถานประกอบกิจการของผู้อุทธรณ์ตั้งอยู่ในพื้นที่ชนบท มีบ้านเรือนของประชาชนอยู่โดยรอบ อยู่ห่างจากบ้านของผู้ร้องเรียนด้านทิศตะวันออกประมาณ ๑๐ เมตร โดยผู้อุทธรณ์ได้นำผ้าใบมาปิดเพื่อกันกลิ่นและเสียงเพื่อลดผลกระทบ ผู้อุทธรณ์แจ้งว่า เริ่มเลี้ยงเปิดไข่มารประมาณ ๓ - ๔ ปี มีเปิดประมาณ ๑๐๐ กว่าตัว ดำเนินกิจการในรูปแบบครัวเรือน ไม่มีลูกจ้างรับเปิดไข่มาล้างตั้งแต่เล็กแล้วเก็บไข่เพื่อจำหน่าย โดยเปิดจะออกไข่เมื่อมีอายุ ๒๐ สัปดาห์ขึ้นไป ผู้อุทธรณ์ให้อาหารเปิดวันละ ๑๒ กิโลกรัม และเปลี่ยนน้ำทุกวัน ขณะตรวจสอบข้อเท็จจริง พบว่า มีกลิ่นเหม็นจากสถานประกอบกิจการแต่ไม่รุนแรง มีกลิ่นอ่อน ๆ ของน้ำเสียจากลานเลี้ยงเปิดที่ผู้อุทธรณ์นำไปทิ้งในท่อระบายน้ำของเทศบาลตำบลเขาย้อย ภายในบริเวณบ้านและที่เลี้ยงเปิดไม่สะอาด พื้นมีสภาพชื้นแฉะเป็นบางจุด ไม่มีระบบบำบัดกลิ่นและระบบระบายน้ำเสีย ส่วนมาตรการแก้ไขเหตุรำคาญของผู้อุทธรณ์ คือ การเสริมแกลบและหมั่นตักมูลเปิดเพื่อไม่ให้หมักหมมและเปียกชื้น นอกจากนี้ผู้อุทธรณ์ยังไม่มีใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ มีเพียงทะเบียนเกษตรกร จากการสอบถามผู้ร้องเรียนและประชาชนที่อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง จำนวน ๙ ราย พบว่า มี ๕ ราย ที่แจ้งว่า ได้รับผลกระทบจากกลิ่นเหม็นและเสียงดังเวลาเปิดร้อง โดยจะได้รับผลกระทบมากจากกลิ่นเหม็นในช่วงฤดูฝน ส่วนอีก ๔ ราย ไม่ได้รับผลกระทบ

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาเอกสารหลักฐานที่ได้รับ และรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของศูนย์อนามัยที่ ๕ ราชบุรี กรมอนามัย แล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการเลี้ยงเป็ดไข่ สถานประกอบกิจการตั้งอยู่บริเวณบ้านเลขที่ ๑๙๕ หมู่ที่ ๑ ตำบลบางเค็ม อำเภอยาย้อย จังหวัดเพชรบุรี มีพื้นที่ ๑๕๐ ตารางวา ลักษณะเป็นบ้านพักอาศัย พื้นที่ทั้งหมดล้อมรอบด้วยกำแพงปูน โดยด้านทิศตะวันตกและทิศเหนือมีความสูง ๒ เมตร ส่วนด้านทิศตะวันออกและทิศใต้มีความสูง ๑.๕๐ เมตร สถานประกอบกิจการตั้งอยู่ในบริเวณพื้นที่ชนบท มีบ้านเรือนของประชาชนอยู่โดยรอบ อยู่ห่างจากบ้านของผู้ร้องเรียนด้านทิศตะวันออกประมาณ ๑๐ เมตร ภายในสถานประกอบกิจการแบ่งพื้นที่ใช้สอยเป็นสองส่วน ส่วนแรกใช้เป็นบ้านพักอาศัย ส่วนที่สองใช้เป็นพื้นที่เลี้ยงเป็ด โรงนอน และที่วางไข่ ไข่ถูกลบเป็นวัสดุรองพื้น จะเสริมกลบประมาณ ๑ สัปดาห์/ครั้ง และตักไข่กลบที่มีมูลเป็ดทิ้งเป็นระยะ โดยนำตาข่ายมากั้นระหว่างบ้านพักอาศัยกับพื้นที่เลี้ยงเป็ด ไม่มีโรงเรือน พื้นที่ที่เลี้ยงเป็ดเป็นลานดิน และได้นำผ้าใบมาปิดเพื่อกันกลิ่นและเสียงเพื่อลดผลกระทบต่อบ้านผู้ร้อง ผู้อุทธรณ์เริ่มประกอบกิจการเลี้ยงเป็ดไข่ในครัวเรือนมาประมาณ ๓ - ๔ ปี มีจำนวน ๑๐๐ กว่าตัว ไม่มีลูกจ้าง โดยรับลูกเป็ดไข่มาเลี้ยงซึ่งเป็ดจะออกไข่เมื่อมีอายุประมาณ ๒๐ สัปดาห์ขึ้นไป ผู้อุทธรณ์ให้อาหารและเปลี่ยนน้ำให้เป็ดทุกวัน ในวันที่คณะเจ้าหน้าที่ฯ ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง พบว่า มีกลิ่นเหม็นจากสถานประกอบกิจการแต่ไม่รุนแรง และมีกลิ่นอ่อน ๆ จากน้ำเสียจากลานเลี้ยงเป็ดที่ผู้อุทธรณ์นำไปทิ้งในท่อระบายน้ำของเทศบาลตำบลยาย้อย ภายในบริเวณบ้านและที่เลี้ยงเป็ดไม่สะอาด ลักษณะพื้นที่เลี้ยงมีสภาพชื้นแฉะเป็นบางจุด ไม่มีระบบบำบัดกลิ่นและระบบระบายน้ำเสีย ส่วนมาตรการในการจัดการเหตุรำคาญของผู้อุทธรณ์ คือ การเสริมกลบและหมั่นตักมูลเป็ดเพื่อไม่ให้หมักหมมและเปียกชื้น รวมทั้งผู้อุทธรณ์ไม่มีใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ มีเพียงทะเบียนเกษตรกรจากการสอบถามผู้ร้องเรียนและประชาชนที่อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง จำนวน ๙ ราย พบว่า มีจำนวน ๕ รายที่ได้รับผลกระทบจากกลิ่นเหม็นและเสียงดังเวลาเป็ดร้อง โดยจะได้รับผลกระทบมากจากกลิ่นเหม็นในช่วงฤดูฝน ส่วนอีกจำนวน ๔ ราย ไม่ได้รับผลกระทบ ทั้งนี้ เมื่อมีประชาชนร้องเรียนต่อเทศบาลตำบลยาย้อยว่า ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการของผู้อุทธรณ์เรื่องกลิ่นเหม็นและเสียงดังรบกวน เจ้าหน้าที่ฯ ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและออกคำแนะนำเป็นแบบตรวจแนะนำเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ หลายครั้ง รวมทั้งมีการทำบันทึกข้อตกลงให้แก้ไข เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๖๕ แต่ผู้อุทธรณ์ไม่ปฏิบัติตาม เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงออกคำสั่งตามที่อุทธรณ์นี้ ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยยื่นอุทธรณ์โต้แย้งว่า ได้ขึ้นทะเบียนเป็นเกษตรกรแล้ว และจากการสอบถามผู้สัญจรผ่านไปมาไม่มีผู้ใดแจ้งว่าได้รับผลกระทบจากกลิ่นเหม็นและเสียงดังที่เกิดจากการเลี้ยงเป็ดของตน

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ตรวจพิจารณาเอกสารหลักฐานที่ได้รับ รวมถึงกฎหมายระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องเรียบร้อยแล้ว มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในขณะที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่ง การประกอบกิจการเลี้ยงเป็ดไข่ของผู้อุทธรณ์ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนจากกลิ่นเหม็นและเสียงดังเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ข้อบัญญัติท้องถิ่น และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือไม่ อย่างไร

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๑) ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการตามประเภทที่มีข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมตามมาตรา ๓๒ (๑) ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖”

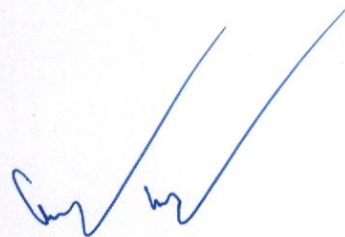
ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๓ กำหนดว่า “ให้กิจการดังต่อไปนี้ เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ๑. กิจการที่เกี่ยวกับสัตว์เลี้ยง (๑) การเพาะพันธุ์ เลี้ยง และการอนุบาลสัตว์ ทุกชนิด...” กฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๒๒ วรรคหนึ่ง กำหนดไว้ว่า “สถานประกอบกิจการใดที่การประกอบกิจการอาจก่อให้เกิดมลพิษทางเสียง มลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ มลพิษทางแสง มลพิษทางความร้อน มลพิษทางความสั่นสะเทือนของเสียอันตราย หรือมีการใช้สารเคมี หรือวัตถุอันตรายจะต้องดำเนินการควบคุมและป้องกันมิให้เกิดผลกระทบจนเป็นเหตุรำคาญหรืออาจเป็นอันตราย ต่อสุขภาพของผู้ปฏิบัติงานและผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้น” เทศบัญญัติเทศบาลตำบล เขาย้อย เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๕ กำหนดว่า “ให้กิจการประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในเขตเทศบาลตำบลเขาย้อย ๑. กิจการที่เกี่ยวกับสัตว์เลี้ยง (๑) การเพาะพันธุ์ เลี้ยง และการอนุบาลสัตว์ทุกชนิด...” ข้อ ๑๖ กำหนดว่า “สถานประกอบกิจการใดที่การประกอบกิจการอาจก่อให้เกิด มลพิษทางเสียงหรือความสั่นสะเทือน มลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ ของเสียอันตราย หรือมีการใช้สารเคมี หรือวัตถุอันตราย จะต้องดำเนินการควบคุมและป้องกันมิให้เกิดผลกระทบจนเป็นเหตุรำคาญหรือเป็นอันตราย ต่อสุขภาพของคณงานและผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง” และข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “เมื่อพ้นเก้าสิบวัน นับแต่วันที่เทศบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการตามที่ต้องมีการควบคุมตามข้อ ๕ ในลักษณะ ที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น” เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการ เลี้ยงเป็ดไข่ เข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทการเพาะพันธุ์ เลี้ยง และการอนุบาลสัตว์ ทุกชนิด ตามข้อ ๓ ๑. (๑) แห่งประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยเทศบาลตำบลเขาย้อยได้กำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมในเขตพื้นที่ไว้แล้ว ตามข้อ ๕ ๑. (๑) แห่งเทศบัญญัติ เทศบาลตำบลเขาย้อย เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๒ ผู้อุทธรณ์จึงต้องขอรับใบอนุญาต ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนประกอบกิจการ แต่จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการโดยไม่ได้รับใบอนุญาต จากเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงไม่เป็นไปตามข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง แห่งเทศบัญญัติเทศบาลตำบลเขาย้อย เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกอบกับมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม อีกทั้งผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการเลี้ยงเป็ดไข่ไว้เป็นจำนวนมาก บริเวณที่เลี้ยง ไม่สะอาด ไม่มีระบบบำบัดกลิ่น ไม่มีระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย ย่อมทำให้เกิดกลิ่นเหม็นและเสียงดัง เป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามข้อ ๑๖ แห่งเทศบัญญัติเทศบาลตำบลเขาย้อย เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกอบกับข้อ ๒๒ วรรคหนึ่ง แห่งกฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตราย ต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงถือได้ว่า การเลี้ยงเป็ดไข่ของผู้อุทธรณ์ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อน จากกลิ่นเหม็นและเสียงดังแก่ผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ และเทศบัญญัติเทศบาลตำบลเขาย้อย เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๒

ประเด็นที่สอง คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น คำสั่งที่ ๒/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ โดยใช้อำนาจตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ขอบด้วย กฎหมายหรือไม่ อย่างไร

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔ กำหนดไว้ว่า “ในพระราชบัญญัตินี้... “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า... (๒) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล...” และมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง กำหนดไว้ว่า “ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำเนินการใด ๆ ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือ

ประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการดำเนินกิจการนั้น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินกิจการนั้นแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องได้ และถ้าผู้ดำเนินกิจการไม่แก้ไข หรือถ้าการดำเนินกิจการนั้นจะก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรง ต่อสุขภาพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้ผู้นั้นหยุดดำเนินกิจการนั้นไว้ทันทีเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าปราศจากอันตรายแล้วก็ได้” เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในขณะที่ออกคำสั่ง นางอรอนงค์ ศิริชัย ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลเขาย้อย เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและออกคำสั่งนี้ได้ เมื่อผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการเลี้ยงเป็ดไข่โดยไม่สามารถควบคุมมลพิษที่เกิดขึ้นได้ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ แก่ผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง และยังไม่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงถือว่า ผู้อุทธรณ์ ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้อง ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ และเทศบัญญัติเทศบาลตำบลเขาย้อย เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๒ เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจสั่งให้ผู้อุทธรณ์หยุดดำเนินกิจการทันทีเป็นการชั่วคราว โดยไม่จำเป็นต้อง สั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องเสียก่อน เนื่องจากเป็นกรณีที่ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาต ทำให้สิทธิในการประกอบกิจการของผู้อุทธรณ์ย่อมไม่อาจมีขึ้นได้จนกว่าจะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และไม่ใช่กรณีที่จะสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ เหมือนอย่างเช่นกรณีที่ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการโดยได้รับอนุญาต จากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ทั้งนี้ ก่อนที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการ เจ้าพนักงานตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้เข้าตรวจสอบและออกคำแนะนำให้แก้ไขปรับปรุงหลายครั้ง ถือได้ว่า ผู้อุทธรณ์มีโอกาสดังกล่าวข้างต้นที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แล้ว ดังนั้น คำสั่งนายกเทศมนตรีตำบลเขาย้อย เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามคำสั่งที่ ๒/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ จึงชอบด้วยกฎหมาย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๖/๒ แห่งพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์คำสั่งนายกเทศมนตรีตำบลเขาย้อย เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามคำสั่งที่ ๒/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖



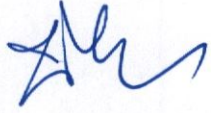
(นายอรรถพล แก้วสัมฤทธิ์)

รองอธิบดีกรมอนามัย

กรรมการและเลขานุการ

ทำหน้าที่ประธานกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

ลายมือชื่อกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์



(นายพิทยา ปราโมทย์วรพันธุ์)
ผู้แทนกรมควบคุมมลพิษ
กรรมการ



(นายสุนทร แก้วสว่าง)
ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม
กรรมการ



(นางสาวนารีนุช กลั่นแก้ว)
ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง
กรรมการ



(นางสาวกัลยาศิริ กลิ่นอวล)
ผู้แทนกรมปศุสัตว์
กรรมการ



(นางสาวกนกวรรณ ชันหลวง)
ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
กรรมการ



(นางอรทัย หวังวิวัฒนา)
ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด
กรรมการ



(นางขวัญฤดี โชติชนาทวิวงศ์)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



(นายสมชาย ตู่แก้ว)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ