



คำวินิจฉัยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์
ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

อุทธรณ์ที่ ๒๐/๒๕๖๓

วันที่ ๓ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง { นางอนงค์นุช วงษ์สุวรรณ ผู้อุทธรณ์
นายกเทศมนตรีตำบลท่าศาลา เจ้าพนักงานท้องถิ่น

เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรณีให้แก้ไขและระงับเหตุรำคาญ ตามพระราชบัญญัติ
การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

อุทธรณ์นี้ ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการเป็นสถานที่จำหน่ายอาหาร ชื่อ “ร้านอาหารบ้านเจ้านาย” ตั้งอยู่เลขที่ ๑๕๘/๔๒ หมู่ที่ ๘ ถนนเฉลิมพระเกียรติ ตำบลท่าศาลา อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี ได้รับคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่ ๙๐๕/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้แก้ไขและระงับเหตุรำคาญ โดยให้ผู้อุทธรณ์หยุดการกระทำที่ทำให้เกิดเสียงดังรบกวน ซึ่งผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยและขอให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เพิกถอนคำสั่ง

เจ้าพนักงานท้องถิ่นลงนามในคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ และผู้อุทธรณ์ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามหนังสืออุทธรณ์เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๒ ดังนั้น ผู้อุทธรณ์ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันทราบคำสั่ง จึงมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ต่อมาคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้มีหนังสือถึงคู่กรณีและหน่วยงานตรวจสอบข้อเท็จจริงสังกัดกรมอนามัย ครบกำหนดส่งข้อมูลวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๓ มีผลการดำเนินการดังนี้ ๑. มีหนังสือที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๔๒๔ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๓ แจ้งการดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ถึงผู้อุทธรณ์ให้เพิ่มเติมข้อมูลหรือพยานหลักฐานอื่น ผู้อุทธรณ์ไม่ได้ส่งเอกสารเพิ่มเติมข้อมูล ๒. มีหนังสือที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๔๒๖ ลงวันที่ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๓ ขอให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดทำคำชี้แจงแก้คำอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรณีให้แก้ไขและระงับเหตุรำคาญ โดยให้ผู้อุทธรณ์หยุดกระทำการที่ทำให้เกิดเสียงดังรบกวน ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือ ที่ ลบ ๕๓๔๐๑/๑๘๑ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๓ ชี้แจงแก้คำอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นพร้อมเอกสารหลักฐาน ๓. มีหนังสือที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๔๒๘ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๓ ขอความร่วมมือศูนย์อนามัยที่ ๔ สระบุรี กรมอนามัย ตรวจสอบข้อเท็จจริงในการอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งศูนย์อนามัยที่ ๔ สระบุรี มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๑๔.๐๗/๑๕๐ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ เรื่อง ส่งรายงานการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ตรวจพิจารณาเอกสารหลักฐาน รวมถึงกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว มีประเด็นอุทธรณ์ที่ต้องวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็น...

ประเด็นที่หนึ่ง ในขณะออกคำสั่งผูุ้ทธรณ์ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อบัญญัติท้องถิ่น และข้อกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือไม่ อย่างไร

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับเรื่องร้องเรียนว่า สถานประกอบกิจการของผูุ้ทธรณ์ได้ก่อให้เกิดเดือดร้อนรำคาญ มีการจัดแสดงดนตรีเสียงดังรบกวนผู้อยู่อาศัย ในบริเวณใกล้เคียง เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงได้ลงพื้นที่เข้าตรวจสอบและวัดระดับเสียงตามประกาศ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๙ โดยผลการวัดค่าระดับเสียงมีค่า ๑๗.๘ เดซิเบลเอ ถือเป็นเสียงรบกวน เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้หารือแนวทางแก้ไข โดยให้ผูุ้ทธรณ์ปฏิบัติดังนี้ ๑) สร้างกำแพงดูดซับเสียง โดยการก่อสร้างเป็นแบบที่ถูกต้องตามแบบที่วิศวกรรับรองว่าสามารถกันเสียงได้ในระดับที่พึงพอใจจนไม่เป็นเหตุรำคาญ ๒) เปลี่ยนลำโพงจากระบบเสียงรอบทิศทางเป็นลำโพงทางเดียว ซึ่งผูุ้ทธรณ์ได้ดำเนินการแก้ไขตามบันทึกข้อตกลงเรียบร้อยแล้ว ต่อมาทางเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับแจ้งว่าผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงยังคงได้รับความเดือดร้อนรำคาญเสียงดังรบกวน จึงได้มีหนังสือที่ ๙๐๕/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ให้ผูุ้ทธรณ์แก้ไขและระงับเหตุรำคาญ โดยให้ผูุ้ทธรณ์หยุดการกระทำที่ทำให้เกิดเสียงดังรบกวน ทั้งนี้ ให้ผูุ้ทธรณ์หยุดดำเนินการทันทีนับแต่วันทราบคำสั่ง ผูุ้ทธรณ์ไม่เห็นด้วย จึงได้ใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ขอให้เพิกถอนคำสั่ง

จากรายงานการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากเจ้าพนักงานสาธารณสุข และนิติกร ศูนย์อนามัยที่ ๔ สระบุรี พบว่า ผูุ้ทธรณ์ประกอบกิจการเป็นสถานที่จำหน่ายอาหารและมีการจัดแสดงดนตรี ชื่อ “ร้านอาหารบ้านเจ้านาย” ตั้งอยู่เลขที่ ๑๕๘/๔๒ หมู่ที่ ๘ ถนนเฉลิมพระเกียรติ ตำบลท่าศาลา อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี โดยได้รับใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหาร เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ตามเล่มที่ ๑ เลขที่ ๘ ปี ๒๕๖๓ ใบอนุญาตใช้ได้ถึงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ พร้อมกับชำระค่าธรรมเนียมตามใบเสร็จรับเงินเล่ม ๑ เลขที่ ๔๒ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ และเคยได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทกิจการจัดให้มีเสียงดนตรี ลำดับที่ ๙.๗ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๐ ตามเล่มที่ ๒ เลขที่ ๑๖ ปี ๒๕๖๑ ใบอนุญาตใช้ได้ถึงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ลักษณะสถานประกอบกิจการเป็นร้านอาหารแบบเปิดโล่ง จำนวน ๒ ชั้น ห่างจากแหล่งชุมชนประมาณ ๓๐๐ เมตร ลักษณะการดำเนินการกิจการ มีที่จัดไว้สำหรับบริโภคอาหารจำนวน ๕๐ โต๊ะ และมีเวทีสำหรับการจัดแสดงดนตรี ตั้งอยู่ชั้นล่างบริเวณทางเข้าของร้าน เริ่มแสดงดนตรีเวลา ๑๙.๐๐-๒๒.๐๐ น. โดยมีนักร้องและนักดนตรีผลัดเปลี่ยนกันแสดงดนตรี ๑-๒ วง ข้อบัญญัติเทศบาลตำบลท่าศาลา เรื่อง การประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๕ กำหนดว่า “ให้กิจการประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในเขตท้องถิ่น...” ข้อ ๙.๗ กำหนดว่า “การจัดให้มีเสียงดนตรี เต้นรำ รำวง ร้องเง้ ดิสโก้เทค คาราโอเกะ หรือการแสดงอื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน...” และข้อ ๑๘ กำหนดว่า “ผู้ใดประสงค์จะประกอบกิจการตามประเภทที่มีเทศบัญญัติกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมตามข้อ ๕ ในลักษณะที่เป็นการค้า จะต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตตามแบบที่กำหนดไว้...” ซึ่งกิจการที่เกี่ยวกับการบริการ ประเภทการจัดให้มีเสียงดนตรีหรือการแสดงอื่น ๆ ในทำนองเดียวกันให้ถือเป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในเขตเทศบาลตำบลท่าศาลา ผูุ้ทธรณ์จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทกิจการจัดให้มีเสียงดนตรีสิ้นสุดอายุตั้งแต่วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ถือได้ว่า ผูุ้ทธรณ์ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทการจัดให้มีการแสดงดนตรีโดยไม่ได้รับอนุญาต

ในการลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงบริเวณสถานประกอบกิจการของศูนย์อนามัยที่ ๔ สระบุรี พบว่า ผูุ้ทธรณ์ได้ปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาตามคำร้องทุกข์กับผู้ร้องเรียน ดังนี้ ผูุ้ทธรณ์ได้ขออนุญาตทำการดัดแปลงอาคารโดยก่อสร้างเป็นโครงสร้างเหล็กมุงหลังคาจำนวน ๒ ชั้น เพื่อให้มี

ความมั่นคง แข็งแรง เหมาะสมกับการประกอบกิจการ ทำกรณังติดตั้งแผ่นซับเสียง ได้ก่อสร้างกำแพงให้สูงขึ้นจากแนวรั้วไม่น้อยกว่า ๓ เมตร เพื่อดูดซับเสียงและป้องกันเสียงดังรบกวน และได้เปลี่ยนลำโพงจากระบบเสียงรอบทิศทางมาเป็นลำโพงทิศทางเดียว ประกอบกับจากการสอบถามผู้ร้องเรียนและผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง ได้ความว่า ปัจจุบันเสียงจากสถานประกอบการของผู้ถูกร้องไม่ดังรบกวนเหมือนเช่นก่อน และระดับความดังของเสียงอยู่ในระดับที่ผู้ร้องเรียนรับได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกร้องได้ดำเนินการปรับปรุงและแก้ไขตามบันทึกข้อตกลง และเสียงดังรบกวนอันเกิดจากการแสดงดนตรีก็ไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง จึงรับฟังได้ว่ากรณีดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๓๕ อย่างไรก็ตาม แม้ผู้ถูกร้องจะได้ดำเนินการปรับปรุงและแก้ไขเพื่อระงับเหตุรำคาญและได้จัดการตามสมควรแก่กรณีเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญเกิดขึ้นเรียบร้อยแล้ว แต่เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทการจัดให้มีการแสดงดนตรี แต่ใบอนุญาตดังกล่าวได้สิ้นอายุ และผู้ถูกร้องได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันอยู่ในระหว่างตรวจสอบความถูกต้องและความสมบูรณ์ของคำขอ ผู้ถูกร้องยังไม่สามารถประกอบกิจการประเภทการจัดให้มีการแสดงดนตรีได้จนกว่าจะได้รับใบอนุญาตพร้อมกับชำระค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติของท้องถิ่น จึงรับฟังได้ว่า ในขณะที่ออกคำสั่งผู้ถูกร้องปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๓๕ และข้อบัญญัติเทศบาลตำบลท่าศาลา เรื่อง การประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๓

ประเด็นที่สอง การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งที่ ๙๐๕/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มีคำสั่งให้แก้ไขและระงับเหตุรำคาญ โดยให้ผู้ถูกร้องหยุดการกระทำที่ทำให้เกิดเสียงดังรบกวน ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๕ กำหนดว่า “ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำเนินการใด ๆ ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดไว้ เกี่ยวกับการดำเนินการนั้น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินการนั้นแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องได้ และถ้าผู้ดำเนินการไม่แก้ไข หรือถ้าการดำเนินการนั้น จะก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้ผู้นั้นหยุดดำเนินการไว้ทันทีเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าปราศจากอันตรายแล้วก็ได้...” ซึ่งในการออกคำสั่งดังกล่าว เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องแก้ไขและระงับเหตุรำคาญ โดยให้ผู้ถูกร้องหยุดการกระทำที่ทำให้เกิดเสียงดังรบกวน ซึ่งหากผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการแก้ไข เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดดำเนินการทันทีได้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในกรณีผู้ถูกร้องนี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนี้ สั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดดำเนินการทันทีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง จึงเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งโดยอ้างกฎหมายที่ให้อำนาจไม่ถูกต้อง ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญของคำสั่งทางปกครอง และคำสั่งที่ให้ผู้ถูกร้องหยุดดำเนินการทันทีนั้น เป็นมาตรการที่เกินกว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏและเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ถูกร้องเกินสมควร เห็นว่า การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งที่ ๙๐๕/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ โดยอาศัยอำนาจตามความ

ในมาตรา...

ในมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มีคำสั่งให้แก้ไขและระงับ
เหตุรำคาญ โดยให้ผู้ถูกระงับหยุดการกระทำที่ทำให้เกิดเสียงดังรบกวนจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๖/๒ แห่งพระราชบัญญัติ
การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่ ๙๐๕/๒๕๖๒ ลงวันที่
๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

๑๕๖๖๖๖

(นายดนัย ธีวันดา)

รองอธิบดีกรมอนามัย

กรรมการและเลขานุการ

ทำหน้าที่ประธานกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

อุทธรณ์ที่ ๒๐...../๒๕๖๓

ลายมือชื่อกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

(นายพิทยา ปราโมทย์วรพันธุ์)
ผู้แทนกรมควบคุมมลพิษ
กรรมการ

(นายบุญฤกษ์ ปิ่นประสงค์)
ผู้แทนกรมปศุสัตว์
กรรมการ

(นางพรพรรณ ไม้สุพร)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(นางปิยธิดา ศุภรัตน์ชาติพันธุ์)
ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม
กรรมการ

(นายพิศิษฐ์ วัฒนสมบูรณ์)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(นายชาตรี ศรีวิเศษ)
ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด
กรรมการ

(นายकुมล ศรีสุขวัฒนา)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ