สำเนาคู่ฉบับ

คำวินิจฉัยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์
ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

อุทธรณ์ที่ ๒๕/๒๕๖๒

วันที่ ๗ เดือน เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ระหว่าง
- นางสาวณฐกมล ทรายมูลคำ — ผู้อุทธรณ์
- นายกเทศมนตรีนครลำปาง — เจ้าพนักงานท้องถิ่น

เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรณีมีคำสั่งให้แก้ไขหรือระงับเหตุรำคาญ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

อุทธรณ์นี้ ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการร้านอาหาร ใช้ชื่อว่า "ฌมม์" ตั้งอยู่เลขที่ ๘๙/๑ ถนนสุขสวัสดิ์ ๔ ตำบลพระบาท อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง ได้รับคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่ ลป ๕๒๐๐๕/๖๕๙๘ ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๑ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มีคำสั่งให้แก้ไขหรือระงับเหตุรำคาญ ซึ่งผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยและขอให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

เจ้าพนักงานท้องถิ่นลงนามในคำสั่งเมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๑ และผู้อุทธรณ์ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๖๑ ดังนั้น ผู้อุทธรณ์ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันทราบคำสั่ง ผู้อุทธรณ์จึงมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ต่อมาคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้มีหนังสือถึงคู่กรณีและหน่วยงานตรวจสอบข้อเท็จจริงสังกัดกรมอนามัย ซึ่งครบกำหนดส่งข้อมูลวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๒ โดยมีผลการดำเนินการ ดังนี้ ๑. มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๔๙๖ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๖๒ แจ้งการดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ถึงผู้อุทธรณ์ ให้เพิ่มเติมข้อมูลหรือพยานหลักฐานอื่น ซึ่งผู้อุทธรณ์ไม่ได้ส่งเอกสารเพิ่มเติมข้อมูล ๒. มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๔๙๕ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๖๒ ขอให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดทำคำชี้แจงแก้คำอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรณีมีคำสั่งให้แก้ไขหรือระงับเหตุรำคาญ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือ ที่ ลป ๕๒๐๐๕/๕๔๗ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๒ ชี้แจงแก้คำอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นพร้อมเอกสารหลักฐาน ๓. มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๔๙๓ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๖๒ ขอความร่วมมือศูนย์อนามัยที่ ๑ เชียงใหม่ กรมอนามัย ตรวจสอบข้อเท็จจริงในการอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นกรณีมีคำสั่งให้แก้ไขหรือระงับเหตุรำคาญ ซึ่งศูนย์อนามัยที่ ๑ เชียงใหม่ กรมอนามัย รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวในที่ประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๒

คณะกรรมการ...

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ตรวจพิจารณาเอกสารหลักฐาน รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว มีประเด็นอุทธรณ์ที่ต้องวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในขณะที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งร้านอาหารของผู้อุทธรณ์ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงหรือไม่ อย่างไร

พิจารณาแล้วเห็นว่า จากรายงานการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากเจ้าพนักงานสาธารณสุขและนิติกร ศูนย์อนามัยที่ ๑ เชียงใหม่ พบว่า ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการร้านอาหาร ใช้ชื่อว่า "ฌมม์" ตั้งอยู่เลขที่ ๘๙/๑ ถนนสุขสวัสดิ์ ๔ ตำบลพระบาท อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง มีพื้นที่ ๓๒๐ ตารางเมตร ต่อมาวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๖๑ เจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงว่า ร้านอาหารของผู้อุทธรณ์ส่งเสียงดังรบกวน วันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๖๑ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงตรวจสอบข้อเท็จจริง พบว่า ร้านผู้อุทธรณ์มีการจำหน่ายอาหารโดยไม่มีใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหาร ตามเทศบัญญัติเทศบาลเมืองลำปาง เรื่อง สถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหาร พ.ศ. ๒๕๔๐ และมีการแสดงดนตรีโดยไม่มีใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามเทศบัญญัติเทศบาลเมืองลำปาง เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๗๘ (๗๘.๓) ต่อมาวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ผู้อุทธรณ์ได้ไปยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหาร และใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น และเจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า ร้านผู้อุทธรณ์ปฏิบัติถูกต้องตามหลักสุขาภิบาลจึงออกใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารให้แก่ร้านผู้อุทธรณ์ แต่ไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพให้แก่ร้านผู้อุทธรณ์ เนื่องจากพิจารณาแล้วเห็นว่า ร้านผู้อุทธรณ์ไม่มีมาตรการในการป้องกันเสียงดังจากการแสดงดนตรี เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงแนะนำให้ร้านผู้อุทธรณ์แก้ไขปรับปรุง ดังนี้ ๑) ให้มีการจัดทำห้องกั้นเสียงดนตรี ขนาดพื้นที่ครอบคลุมโต๊ะบริการลูกค้าที่นั่งฟังดนตรี พร้อมติดตั้งวัสดุดูดซับเสียงในห้องดังกล่าว เพื่อป้องกันเสียงดังออกมารบกวนประชาชนข้างเคียง ๒) ห้ามนำลำโพงตั้งไว้ภายนอกบริเวณพื้นที่ห้องกั้นเสียง ๓) ให้ติดตั้งถังดักไขมันให้ถูกหลักสุขาภิบาลก่อนปล่อยน้ำทิ้งลงทางระบายน้ำสาธารณะ ๔) ให้ติดตั้งถังดับเพลิงบริเวณจุดบริการและภายในห้องครัว อย่างน้อย ๒ ถัง จึงให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขให้ถูกต้องภายใน ๓๐ วันนับตั้งแต่ได้รับหนังสือฉบับนี้ ตามหนังสือที่ ลป ๕๒๐๐๕/๓๐๙๐ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๑ ต่อมาวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๑ ผู้อุทธรณ์ได้มายื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และเจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจสอบร้านผู้อุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ พบว่า บริเวณพื้นที่แสดงดนตรี มีการจัดทำอาคารมิดชิดทั้ง ๔ ด้าน โดยทางด้านหลังเป็นผนังไม้ด้านข้างทั้งสองด้านก่ออิฐและติดตั้งกระจก และบริเวณด้านหน้าอาคารติดกระจก เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพให้แก่ผู้อุทธรณ์ในวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ โดยกำหนดเงื่อนไขท้ายใบอนุญาต ดังนี้ ๑) ให้แสดงดนตรีในอาคารที่ปิดมิดชิดโดยการทำเป็นห้องกั้นเสียงและบุผนังด้วยวัสดุซับเสียง เพื่อป้องกันเสียงดังรบกวนประชาชนใกล้เคียง ๒) ห้ามนำลำโพงออกนอกห้องกั้นเสียง ๓) ให้ควบคุมดูแลรถของลูกค้าที่มาใช้บริการไม่ให้กีดขวางทางจราจร ต่อมาวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ได้มีผู้ร้องเรียนมายังเจ้าพนักงานท้องถิ่นว่า ได้รับความเดือดร้อนจากร้านผู้อุทธรณ์ส่งเสียงดังในการแสดงดนตรีและเสียงพูดคุยของลูกค้าในตอนดึก เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงตรวจสอบข้อเท็จจริง พบว่า ลักษณะประกอบกิจการร้านผู้อุทธรณ์แบ่งออกเป็น ๒ โซน คือ โซนภายในอาคาร ลักษณะอาคารมีการปิดมิดชิดผนังก่อด้วยอิฐและติดกระจก แต่ไม่มีการบุผนังด้วยวัสดุซับเสียงทั้ง ๔ ด้าน และส่วนภายนอกอาคารมีการติดตั้งลำโพงขนาดเล็กจำนวน ๒ ตัวในบริเวณนอกห้องกั้นเสียง และจากการสอบถามประชาชนผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง จำนวน ๔ ราย ให้ข้อมูลดังนี้ ๑) ผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงจำนวน ๓ ราย ซึ่งมีระยะห่างจากร้านผู้อุทธรณ์ประมาณ ๕ – ๕๐ เมตร ให้ข้อมูลสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกันว่า ได้รับผลกระทบจากการแสดงดนตรี

ของร้านผู้อุทธรณ์ส่งเสียงดังในเวลา ๒๑.๐๐ น. เป็นต้นไป ๒) ผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงจำนวน ๑ ราย ซึ่งมีระยะห่างจากร้านผู้อุทธรณ์ประมาณ ๑๐ เมตร ให้ข้อมูลว่า ไม่ได้รับผลกระทบจากการแสดงดนตรีของร้านผู้อุทธรณ์ แต่จะได้รับผลกระทบในช่วงเวลาหลังเที่ยงคืน (กรณีลูกค้านั่งดื่มต่อหลังจากเลิกเล่นดนตรีและร้านใกล้จะปิดแล้ว) ซึ่งมีการพูดคุยของลูกค้าที่มีการนั่งดื่มสุรา และจากการสตาร์ทรถจักรยานยนต์ส่งเสียงดัง เจ้าพนักงานท้องถิ่น พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นเหตุรำคาญ จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขหรือระงับเหตุรำคาญ ดังนี้ ๑) ให้นำลำโพงที่ติดตั้งภายนอกห้องกั้นเสียงออก ๒) ให้ปิดประตูในห้องกั้นเสียงตลอดระยะเวลาที่มีการแสดงดนตรี เพื่อป้องกันเสียงรบกวนประชาชนที่พักอาศัยบริเวณใกล้เคียง หรือจัดทำประตูทางเข้าและออกทุกช่องทางเป็น ๒ ชั้น ๓) ให้บุผนังด้วยวัสดุซับเสียงครอบคลุมทั้ง ๔ ด้านของห้องกั้นเสียง เพื่อลดความดังของเสียง และป้องกันเสียงรบกวนประชาชนที่พักอาศัยบริเวณใกล้เคียง ๔) ให้ควบคุมเสียงดังจากการเปิดเพลงและแสดงดนตรีสด โดยเฉพาะตั้งแต่เวลา ๒๒.๐๐ น. เป็นต้นไป เพื่อป้องกันเสียงรบกวนประชาชนที่พักอาศัยบริเวณใกล้เคียง ทั้งนี้ ให้ผู้อุทธรณ์ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันทราบคำสั่ง ซึ่งจากรายงานการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากเจ้าพนักงานสาธารณสุข และนิติกร ศูนย์อนามัยที่ ๑ เชียงใหม่ พบว่า สถานประกอบกิจการของผู้อุทธรณ์ตั้งอยู่ภายในเขตชุมชน ชื่อว่า ชุมชนสุขสวัสดิ์ ลักษณะสถานประกอบกิจการเป็นอาคารโครงเหล็ก แบ่งเป็น ๒ โซน คือ โซนภายใน มีลักษณะเป็นห้องกระจก และโซนภายนอก มีลักษณะเป็นห้องเปิดโล่ง โดยร้านอาหารของผู้อุทธรณ์จะมีการร้องเพลงและเล่นดนตรีทุกวัน โดยเครื่องดนตรีมี ๒ ชิ้น คือ กีต้าร์โปร่งไฟฟ้าและกลองคาฮอง โดยการเล่นดนตรีสดมีการแบ่งเป็น ๓ ช่วง คือ ช่วงที่ ๑ เวลา ๒๐.๐๐ น. ช่วงที่ ๒ เวลา ๒๑.๑๕ น.- ๒๒.๑๕ น. และช่วงที่ ๓ เวลา ๒๒.๓๐ น. – ๒๓.๓๐ น. ร้านของผู้อุทธรณ์จะปิดให้บริการแก่นักท่องเที่ยวในเวลาเที่ยงคืน โดยในวันตรวจสอบข้อเท็จจริง พบว่า ร้านของผู้อุทธรณ์ได้มีการแสดงดนตรีในห้องที่มีการติดตั้งกระจกและได้มีการติดตั้งลำโพงขนาดเล็กจำนวน ๒ ตัว ในโซนภายนอกร้าน เพื่อให้เสียงดนตรีดังออกมายังโซนภายนอกห้องกระจก และให้นักท่องเที่ยวที่ส่วนใหญ่จะนั่งอยู่ที่โซนภายนอกได้รับฟังเสียงการแสดงดนตรีดังกล่าว ซึ่งจากการตรวจวัดเสียงด้วยเครื่องมือตรวจวัดเสียงยี่ห้อ IRON รุ่น NL – 52 ณ บ้านผู้ร้องเรียน ซึ่งอยู่ฝั่งตรงข้ามกับร้านผู้อุทธรณ์ประมาณ ๓๐ เมตร ที่บริเวณห้องนอนชั้น ๒ ของบ้านผู้ร้องเรียนในวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๒ เวลา ๒๓.๐๑ น. ถึงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ เวลา ๐๐.๑๕ น. พบว่า ได้ค่าระดับการรบกวนเท่ากับ ๑๘.๘ เดซิเบลเอ จึงถือว่า เป็นเสียงรบกวนตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๙ (พ.ศ. ๒๕๕๐) เรื่อง ค่าระดับการรบกวน ซึ่งกำหนดระดับเสียงรบกวนมากกว่า ๑๐ เดซิเบลเอ ซึ่งถือว่าเป็นเสียงรบกวน ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ร้านอาหารของผู้อุทธรณ์ไม่มีมาตรการในการป้องกันมลพิษทางเสียงที่จะควบคุมและป้องกันมิให้เกิดผลกระทบจนเป็นเหตุรำคาญแก่ผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น จึงรับฟังได้ว่า ร้านอาหารผู้อุทธรณ์ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงจนเป็นเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

ประเด็นที่สอง การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่ง ที่ ลป ๕๒๐๐๕/๖๕๙๘ ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๑ ให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขหรือระงับเหตุรำคาญ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ร้านอาหารผู้อุทธรณ์ไม่มีมาตรการในการป้องกันมลพิษทางเสียงที่จะควบคุมและป้องกันมิให้เกิดผลกระทบจนเป็นเหตุรำคาญแก่ผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่ง ที่ ลป ๕๒๐๐๕/๖๕๙๘ ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๑ ให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขหรือระงับเหตุรำคาญ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๖/๒ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่ ลป ๕๒๐๐๕/๖๕๙๘ ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๑

(นายดนัย ธีวันดา)
รองอธิบดีกรมอนามัย
กรรมการและเลขานุการ
ทำหน้าที่ประธานกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

ลายมือชื่อกรรมการและเลขานุการ ...

อุทธรณ์ที่ ๒๕/๒๕๖๒

ลายมือชื่อกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

(นายพิทยา ปราโมทย์วรพันธุ์)
ผู้แทนกรมควบคุมมลพิษ
กรรมการ

(นายวรฉัตร วิรัชลาภ)
ผู้แทนกรมปศุสัตว์
กรรมการ

(นายขนบ มากบุญ)
ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง
กรรมการ

(นางสาวณัฐอาภา อุไรกุล)
ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม
กรรมการ

(นายณัฐศักย์ ดีศรี)
ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
กรรมการ

(นายเทพสิทธิ์ รักไตรรงค์)
ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด
กรรมการ

(นายศุมล ศรีสุขวัฒนา)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(นางพรพรรณ ไม้สุพร)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(นายพิศิษฐ์ วัฒนสมบูรณ์)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(นายดนัย ธีวันดา)
รองอธิบดีกรมอนามัย
กรรมการและเลขานุการ