

บันทึกการตอบข้อหารือศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข
เรื่อง แนวทางการออกคำสั่งและการดำเนินคดีกรณีการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

องค์การบริหารส่วนตำบลท่าไม้ ได้มีหนังสือที่ สค ๗๑๗๐๔/๔๔๘ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๙ ถึงศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข เพื่อขอหารือเกี่ยวกับแนวทางการออกคำสั่งและการดำเนินคดีกรณีการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยรายละเอียดดังนี้

ตามที่มณฑลทหารบกที่ ๑๖ จังหวัดราชบุรี พร้อมด้วยส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลท่าไม้ ได้เข้าปฏิบัติการกิจตรวจโรงงานอุตสาหกรรมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลท่าไม้ อำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร เพื่อแก้ไขปัญหาน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม นั้น

ในการนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าไม้ ขอหารือการใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนี้

๑. กรณีเข้าตรวจโรงงานอุตสาหกรรมพบว่า โรงงานประกอบการโดยไม่ได้รับอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมยอมรับสารภาพว่าประกอบการโดยไม่ได้รับอนุญาตประกอบกิจการฯ จากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและไม่ปรากฏว่าการประกอบกิจการดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนแต่อย่างใด เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงออกหนังสือแนะนำของเจ้าพนักงานท้องถิ่น (แบบ นส.๑) ในวันที่ตรวจ ออกคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการและส่งฟ้องดำเนินคดีตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ หลังวันที่ตรวจ ๑ วัน ข้อหารือ

๑.๑ การส่งฟ้องดำเนินคดี เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องดำเนินการส่งเอกสารหลักฐานฟ้องถึงพนักงานสอบสวนภายใน ๔๘ ชั่วโมงหรือไม่ เนื่องจากบางครั้งต้องรอเอกสารหรือหลักฐานจากผู้ประกอบการทำให้เลยระยะเวลา ๔๘ ชั่วโมง และมีหลักปฏิบัติอย่างไร

๑.๒ กรณีดังกล่าวเมื่อผู้ประกอบการยอมรับสารภาพว่าประกอบการโดยไม่มีใบอนุญาตฯ ควรดำเนินการส่งคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี หรือส่งฟ้องดำเนินคดี และมีหลักในการดำเนินการอย่างไร

๑.๓ กรณีดังกล่าวระหว่างส่งฟ้องดำเนินคดี หรือส่งเปรียบเทียบคดี ผู้ประกอบการมายื่นขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถดำเนินการออกใบอนุญาตฯ ให้ผู้ประกอบการได้หรือไม่ ทั้งที่คดียังไม่สิ้นสุด

๑.๔ กรณีดังกล่าว เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการโดยไม่มี การแจ้งเตือนและไม่มีคำแนะนำให้ไปยื่นคำขอรับใบอนุญาตให้ถูกต้อง เป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

๒. กรณีเข้าตรวจโรงงานอุตสาหกรรม พบว่าโรงงานมีการระบายน้ำทิ้งบางส่วนจากกระบวนการผลิต เช่น โรงเคลือบแป้งบนผ้า พบมีน้ำแป้งบางส่วนปนกับน้ำฝน ระบายลงสู่คลองสาธารณะหรือท่อระบายน้ำ โดยไม่ผ่านระบบบำบัดน้ำเสียและปรากฏว่าการประกอบกิจการดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนแต่อย่างใด โรงงานมีระบบบำบัดน้ำเสียที่มีประสิทธิภาพ เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมยอมรับสารภาพว่ามีการระบายน้ำทิ้งบางส่วน

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๔/๑๕๒ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ซึ่งศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข มีถึงนายกององค์การบริหารส่วนตำบลท่าไม้

ที่ปนกับน้ำฝนลงสู่คลองสาธารณะหรือท่อระบาย เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงออกหนังสือแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุข (แบบ นส.๑) ในวันที่ตรวจ และออกคำสั่งให้ปรับปรุงแก้ไข ออกคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการในส่วนโรงเคลือบแป้ง และส่งเปรียบเทียบคดีตามมาตรา ๓๒ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ หลังวันที่ตรวจ ๑ วัน ข้อหาหรือ

๒.๑ กรณีดังกล่าวการออกคำสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขหลังจากออกหนังสือแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุข (แบบ นส.๑) เพียง ๑ วัน เป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่เหมาะสมหรือไม่อย่างไร

๒.๒ กรณีดังกล่าวการออกคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการบางส่วน (โรงเคลือบแป้ง) พร้อมกับคำสั่งให้ปรับปรุงแก้ไข หลังจากการออกหนังสือแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุข (แบบ นส. ๑) เพียง ๑ วัน เป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่เหมาะสมหรือไม่ ทั้งที่ไม่ปรากฏว่าการประกอบกิจการดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนแต่อย่างใดอย่างไร

๒.๓ กรณีดังกล่าวการออกคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการบางส่วน (โรงเคลือบแป้ง) คณะชุดตรวจเห็นว่า น้ำแป้งจากกระบวนการเคลือบแป้งบนผ้าเป็นสารเคมีอาจก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนจึงให้ออกคำสั่งหยุดประกอบกิจการบางส่วน (โรงเคลือบแป้ง) ทั้งที่ไม่ปรากฏว่าการประกอบกิจการดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนแต่อย่างใด เป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ชอบหรือไม่ มีหลักพิจารณาอย่างไร

๓. กรณีโรงงานอุตสาหกรรมมีหลายอาคารหลายหลังแต่ละหลังมีเลขที่บ้านแต่อยู่รั้วเดียวกัน อาคารมีหลังคาชนกัน ไม่มีรั้วกันระหว่างอาคาร ประกอบกิจการผลิตประตูปลาสติคมี ๑๑ อาคารที่มีเครื่องจักร มี ๔ อาคารเป็นที่เก็บของที่ผลิตและวัตถุดิบในการผลิต ขณะตรวจพบมีเศษฝุ่นจากกระบวนการผลิตปลิวลงในรางระบายน้ำ ผ้าหลังคาเก่าชำรุด ใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพขาดการต่อมา ๔ ปี เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงออกหนังสือแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุข (แบบ นส.๑) ในวันที่ตรวจและออกคำสั่งให้ปรับปรุงแก้ไข ออกหนังสือแจ้งให้หยุดประกอบกิจการ และฟ้องดำเนินคดีตามมาตรา ๓๓ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อหาหรือ

๓.๑ กรณีดังกล่าวเมื่อผู้ประกอบการยอมรับสารภาพว่าประกอบการโดยไม่มีใบอนุญาตฯ ควรดำเนินการส่งคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี หรือส่งฟ้องดำเนินคดี

๓.๒ กรณีดังกล่าวระหว่างส่งฟ้องดำเนินคดีหรือส่งเปรียบเทียบคดี ผู้ประกอบการมายื่นคำขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ อ.บ.ต. สามารถดำเนินการออกใบอนุญาตฯ ให้ผู้ประกอบการได้หรือไม่ ทั้งที่คดียังไม่สิ้นสุด

๓.๓ กรณีดังกล่าว เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการโดยไม่มีการแจ้งเตือน และไม่มีการแนะนำให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตให้ถูกต้อง เป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

๓.๔ หากส่งฟ้องดำเนินคดีต้องฟ้อง ๑๕ คดี ตามเลขที่บ้าน หรือ ๑ คดี ตามประเภทกิจการเดียว คือ ผลิตประตูปลาสติคโดยไม่ได้รับอนุญาต

๓.๕ ผู้ประกอบการมาขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ อ.บ.ต. ต้องออกใบอนุญาตฯ ๑๕ ใบตามเลขที่บ้าน หรือ ๑ ใบ ตามประเภทกิจการเดียวคือกิจการที่เกี่ยวข้องกับปิโตรเลียม ปิโตรเคมี ถ่านหิน ถ่านโค้ก และสารเคมี ๑๒ (๖) การผลิตสิ่งของเครื่องใช้หรือผลิตภัณฑ์ด้วยยางเทียม พลาสติก เซลลูโลยด์ เบเกอร์ไลท์ หรือวัตถุที่คล้ายคลึง

๔. กรณีโรงทอผ้าขนหนู มีกระบวนการผลิตทอผ้าด้วยเครื่องจักรและย้อมเส้นด้าย เพื่อนำไปทอเป็นผ้าขนหนู โดยไม่มีการรับย้อมหรือเส้นด้ายให้บริษัทอื่น อนาคตจะออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายประเภทที่เกี่ยวกับสิ่งทอ ๑๐ (๑) การทอผ้า และจะต้องออกใบอนุญาตฯ ประเภทกิจการที่เกี่ยวกับสิ่งทอ ๑๐ (๘) การย้อม ด้วยหรือไม่

๕. กรณีโรงงานล้างถังน้ำมันและถังพลาสติกใช้แล้ว มีกระบวนการผลิตที่ต้องเจาะเชื่อมถัง และนำมาขัดล้างด้วยเครื่องจักร เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายประเภทกิจการอื่นๆ ๑๓ (๗) การล้างขวด การล้างภาชนะหรือบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้วเพื่อนำไปใช้ใหม่หรือแปรสภาพเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่เพียง ๑ ใบ ถือว่าออกใบอนุญาตฯ ถูกต้องหรือไม่ หรือจะต้องออกใบอนุญาตฯ ๒ ใบ คือประเภทกิจการที่เกี่ยวกับโลหะ ๖ (๓) การกลึง เจาะ เชื่อม ตี ตัด ประสาน ริด หรืออัดโลหะด้วยเครื่องจักรหรือก๊าซ หรือไฟฟ้า และประเภทกิจการที่เกี่ยวกับโลหะ ๖ (๕) การขัด ล้างโลหะด้วยเครื่องจักรหรือสารเคมี

๖. กรณีเข้าตรวจโรงงานอุตสาหกรรม พบว่าโรงงานมีการระบายน้ำทิ้งบางส่วนจากกระบวนการผลิตลงสู่คลองสาธารณะหรือท่อระบายน้ำโดยไม่ผ่านการบำบัดน้ำเสีย และไม่ปรากฏว่าการประกอบกิจการดังกล่าวก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนแต่อย่างใด โรงงานมีระบบบำบัดน้ำเสียที่มีประสิทธิภาพ เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมยอมรับสารภาพว่ามีการระบายน้ำทิ้งบางส่วนที่ปนกับน้ำฝนลงสู่คลองสาธารณะหรือท่อระบาย เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงออกหนังสือแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุข (แบบ นส.๑) ในวันที่ตรวจ และออกคำสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขภายใน ๔๕ วัน ออกคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการ ระยะเวลาผ่านไป ๖๐ วัน โรงงานได้ทำหนังสือรายงานว่าได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเสร็จเรียบร้อยแล้ว แต่คณะเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบแล้วพบว่าดำเนินการปรับปรุงแก้ไขไม่เป็นที่น่าพอใจ จึงส่งฟ้องดำเนินคดีฐานฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา ๔๕ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และออกคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการและให้หยุดการระบายน้ำทิ้งโดยทันที ซ้ำหรือ

๖.๑ กรณีดังกล่าวเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการและสั่งฟ้องดำเนินคดี เนื่องจากปรับปรุงแก้ไขยังไม่เสร็จตามกำหนดระยะเวลาที่ออกคำสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

๖.๒ กรณีดังกล่าวสามารถออกคำสั่งให้หยุดระบายน้ำทิ้งจากระบบบำบัดน้ำเสียเหมาะสมหรือไม่

๗. การออกคำสั่งทางปกครองให้หยุดดำเนินกิจการหรือให้หยุดกิจการเฉพาะบางส่วน ตามมาตรา ๔๕ มีหลักในการพิจารณาองค์ประกอบหรือหลักเกณฑ์การพิจารณาการออกคำสั่งให้หยุดดำเนินกิจการอย่างไร

๘. กรณีการออกคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการหรือให้หยุดกิจการเฉพาะบางส่วนกับสถานประกอบการ และภายหลังมีการตรวจสอบหรือมีผลการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายจริง ผู้ประกอบการสามารถฟ้องค่าเสียหายระหว่างการหยุดประกอบกิจการ ใครต้องรับผิดชอบค่าเสียหายดังกล่าวบ้าง

๙. การเขียนคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุข (แบบ นส.๑/แบบ ๓ ตอน) และคำสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้อง สามารถกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเป็น ๑๕ วัน ทุกกรณีทุกราย ไม่ว่าจะขนาดปัญหาจะเล็กหรือใหญ่ และให้ขยายเวลาได้ ๒ ครั้งๆละ ๑๕ วัน เหมาะสมหรือไม่ และถือเป็นการออกคำสั่งที่ชอบหรือไม่ มีหลักการกำหนดระยะเวลาอย่างไร

๑๐. การใช้แบบบันทึก ๓ ตอน แทนแบบ นส.๑ (อ้างอิงหนังสือแนวทางการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เล่มปกเขียว พิมพ์ครั้งแรก พ.ศ. ๒๕๕๒) ถือเป็นการใช้แบบบันทึกไม่เป็นไปตาม พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

๑๑. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องยึดการใช้แบบฟอร์มตามแนวทางการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ (เล่มปกเขียว พิมพ์ครั้งแรก พ.ศ. ๒๕๕๒) ของกรมอนามัย ในการปฏิบัติงาน และอบต.สามารถเปลี่ยนแปลง แก้ไข ลบ หรือเพิ่มข้อความในตัวอย่างหนังสือคำสั่งหรือแบบฟอร์มต่างๆ ของกรมอนามัยในคู่มือต่างๆ ยกเว้นบัตรประจำตัวเจ้าพนักงานสาธารณสุข ได้หรือไม่

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข ได้พิจารณาประเด็นข้อหารือและศึกษาข้อกำหนดฯ พร้อมทั้งประสานงานกับผู้หารือเพื่อขอข้อมูลเพิ่มเติมแล้ว มีความเห็นดังนี้

ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๒^๒ ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดประเภทของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่ออกตามมาตรา ๓๑^๓ บางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ต้องถูกควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น และมาตรา ๓๓^๔ บัญญัติให้ผู้ดำเนินกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทที่ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ในข้อกำหนดของท้องถิ่นให้เป็นกิจการที่ต้องถูกควบคุม โดยกระทำในลักษณะที่เป็นการค้า ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนเริ่มดำเนินกิจการ

ประเด็นที่หนึ่ง

๑.๑ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าไม้ มีข้อบังคับตำบล เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อควบคุมการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพภายในเขตพื้นที่ดังกล่าวแล้ว ดังนั้น หากผู้ใดประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทที่ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมในพื้นที่โดยไม่ได้รับอนุญาต ถือเป็นกรกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา ๓๓ อันเป็นความผิดสำเร็จ ต้องระวางโทษตามมาตรา ๗๑^๕ แห่งพระราชบัญญัติ

^๒ มาตรา ๓๒ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการที่ประกาศตามมาตรา ๓๑ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดประเภทของกิจการตามมาตรา ๓๑ บางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินกิจการตาม (๑) ปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ใช้ดำเนินกิจการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ

^๓ มาตรา ๓๑ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้กิจการใดเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

^๔ มาตรา ๓๓ เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อกำหนดของท้องถิ่น ตามมาตรา ๓๒ (๑) ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการตามประเภทที่มีข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมตามมาตรา ๓๒ (๑) ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

ในการออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจกำหนดเงื่อนไขโดยเฉพาะให้รับใบอนุญาตปฏิบัติเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณสุขเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้โดยทั่วไปในข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๒) ก็ได้

ใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ใช้ได้สำหรับกิจการประเภทเดียวและสำหรับสถานที่แห่งเดียว

^๕ มาตรา ๗๑ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๙ มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง หรือมาตรา ๓๔ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกหนังสือคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการหยุดประกอบกิจการได้ทันที และแจ้งให้ผู้ประกอบกิจการมายื่นคำขออนุญาตประกอบกิจการต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น หากผู้ประกอบกิจการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว จะต้องระวางโทษตามมาตรา ๘๐^๖ อีกกระทงหนึ่ง

ส่วนกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการปรับปรุงแก้ไขหลังจากวันที่ออกหนังสือแนะนำไปแล้ว ๑ วัน และการออกคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการพร้อมทั้งให้ปรับปรุงแก้ไขหลังจากวันที่ออกหนังสือแนะนำไปแล้ว ๑ วัน มีความเหมาะสมหรือไม่นั้น เห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นการประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาต อันเป็นความผิดสำเร็จดังที่กล่าวแล้วข้างต้น หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นพบว่าการประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาต ต้องแจ้งหรือออกคำสั่งให้ผู้หยุดประกอบกิจการทันทีโดยไม่จำเป็นต้องให้ระยะเวลาในการปรับปรุง เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการกำหนดระยะเวลาเพื่อปรับปรุงแก้ไขให้แก่ผู้ประกอบกิจการที่กระทำการโดยฝ่าฝืนกฎหมายได้ อันเป็นไปตามหลักกฎหมายมหาชนซึ่งรัฐจะต้องไม่ใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะแตกต่างกับกรณีการประกอบกิจการที่ได้รับใบอนุญาตแล้ว กรณีนี้จะสามารถออกคำสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขได้ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งต้องกำหนดระยะเวลาเพื่อให้ผู้ประกอบกิจการปฏิบัติตามคำสั่งไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เว้นแต่เห็นว่าการนั้นจะก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน จึงมีอำนาจสั่งให้หยุดดำเนินกิจการได้ทันทีเป็นการชั่วคราว

๑.๒ การพิจารณาว่าผู้ต้องหาที่ให้การรับสารภาพ ควรส่งให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีหรือร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนนั้น เห็นว่าควรส่งเรื่องให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีก่อนเพื่อพิจารณาเปรียบเทียบคดีตามมาตรา ๘๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยหาก

^๖ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ (กรณีการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๕ และการกำหนดเวลาเปิดและปิดตลาดในข้อกำหนดของท้องถิ่น) เรื่องเสร็จที่ ๔๘๖/๒๕๕๖. แหล่งข้อมูล : http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general/!ut/p/c๔/o๔_SB๘K๘xLLM๘MSSzPy๘xB๘CP๐osmg_A๒czQ๐cTQ๘๘Ab๒NTA๐๘_LzBDv๑ALYwNPI_๒CbEdFAFH0aowl/. (๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙).

^๗ มาตรา ๘๐ ผู้ดำเนินกิจการผู้ใดดำเนินกิจการในระหว่างที่มีคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้หยุดดำเนินกิจการ หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๕ มาตรา ๕๒ หรือมาตรา ๖๕ วรรคสอง โดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกไม่เกินวันละห้าพันบาทตลอดเวลาที่ยังไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง

^๘ มาตรา ๘๕ ให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี

(๑) ในเขตกรุงเทพมหานครประกอบด้วย ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้แทนกรมตำรวจ

(๒) ในเขตจังหวัดอื่นประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการจังหวัด และผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด

บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุกหรือไม่ควรถูกฟ้องร้อง ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีมีอำนาจเปรียบเทียบ

สำหรับความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบได้ด้วย

เมื่อได้เสียค่าปรับตามที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบ ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

คณะกรรมการฯ เห็นว่าผู้ต้องหาไม่สมควรได้รับโทษถึงจำคุกหรือไม่ควรถูกฟ้องร้อง คณะกรรมการฯ ย่อมมีอำนาจเปรียบเทียบปรับและมีผลให้คดีอาญาเลิกกัน สิทธิภาคีอาญาฟ้องร้องยับยั้งไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๙^๙ ประกอบมาตรา ๓๗^{๑๐} ทั้งนี้ เพื่อเป็นการให้ โอกาสผู้ต้องหาและลดปริมาณคดีในชั้นศาล โดยค่าปรับตกเป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๖๓^{๑๑} แต่หากคณะกรรมการฯ เห็นว่ากรณีดังกล่าวสมควรถูกฟ้องร้องหรือได้รับโทษถึงจำคุก จึงดำเนินการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนต่อไป ทั้งนี้ สามารถศึกษากระบวนการเปรียบเทียบคดีและการดำเนินคดีได้ที่เว็บไซต์ [http://laws.anamai.moph.go.th/download/SOP/sop%๒๐book%๒๐for%๒๐web .pdf](http://laws.anamai.moph.go.th/download/SOP/sop%๒๐book%๒๐for%๒๐web.pdf)

๑.๓ กรณีการยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการในขณะที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณา คดีนั้น เห็นว่า การออกใบอนุญาตเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยพิจารณาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อกำหนดของท้องถิ่น ดังนั้น หากผู้ประกอบการปฏิบัติถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อกำหนดของท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมพิจารณาออกใบอนุญาตได้ เป็นคนละกรณีกับการดำเนินคดี ซึ่งเป็นอำนาจการพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีหรือศาล ประกอบกับไม่มีกฎหมายใดห้ามเจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาออกใบอนุญาตในกรณีที่เกิดอยู่ระหว่างการพิจารณา หากแต่เป็นหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ต้องพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตตามที่กฎหมายกำหนด

๑.๔ กรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการโดยไม่มีการแจ้งเตือนและไม่ได้ให้คำแนะนำแก่ผู้ประกอบการให้มายื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น เห็นว่า หากเป็นกรณีประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพโดยไม่ได้รับอนุญาต และราชการส่วนท้องถิ่นได้ออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้การประกอบกิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่ต้องควบคุมในพื้นที่ตามมาตรา ๓๒ ประกอบกับได้ลงประกาศข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้ว ถือว่ากฎหมายปิดปากและการกระทำนั้นเป็นความผิดสำเร็จ เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถดำเนินคดีได้โดยไม่ต้องมีการแจ้งเตือน แต่หากเป็นการออกคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการด้วยเหตุอื่น ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการในทางปฏิบัติดังกล่าวไว้ ดังนั้น จึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๐^{๑๒}

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบหรือยินยอมแล้วไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ดำเนินคดีต่อไป

^๙ มาตรา ๓๙ สิทธิภาคีอาญาฟ้องร้องยับยั้งไปดังต่อไปนี้

...

(๓) เมื่อคดีเลิกกันตามมาตรา ๓๗

...

^{๑๐} มาตรา ๓๗ คดีอาญาเลิกกันได้ ดังต่อไปนี้

...

(๔) ในคดีซึ่งเปรียบเทียบได้ตามกฎหมายอื่น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามค่าเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว

^{๑๑} มาตรา ๖๓ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดค่าธรรมเนียมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๑๒} มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

มาใช้เทียบเคียง กรณีดังกล่าวหากเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการโดยไม่มีการแจ้งข้อเท็จจริงหรือเปิดโอกาสให้ผู้รับคำสั่งมีโอกาสโต้แย้งอย่างเพียงพอ จะเป็นการออกคำสั่งที่ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๐ และอาจเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

ส่วนกรณีการออกคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการทุกรายดำเนินการปรับปรุงแก้ไขโดยกำหนดระยะเวลาไว้ภายใน ๑๕ วัน และขยายเวลาได้ ๒ ครั้งๆ ละ ๑๕ วัน เห็นว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๕ วรรคสอง^{๑๓} บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งไว้ตามสมควรแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เว้นแต่เป็นกรณีที่มีคำสั่งให้หยุดดำเนินกิจการทันที ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๙ (๑)^{๑๔} ได้บัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครองไว้ว่า เจ้าหน้าที่ที่สามารถกำหนดให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง ได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ทั้งนี้ ตามความเหมาะสม ดังนั้น จึงเห็นว่าการออกคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการปรับปรุงแก้ไขสถานประกอบกิจการควรกำหนดระยะเวลาไว้ไม่น้อยกว่า ๗ วัน โดยพิจารณาถึงมาตรการในคำสั่งที่ให้ปรับปรุงแก้ไข

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวว่าการให้ออกคำสั่งดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้ออกตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

^{๑๓} มาตรา ๔๕ ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำเนินกิจการใด ๆ ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการดำเนินกิจการนั้น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินกิจการนั้นแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องได้ และถ้าผู้ดำเนินกิจการไม่แก้ไข หรือถ้าการดำเนินกิจการนั้นจะก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้ผู้นั้นหยุดดำเนินกิจการนั้นไว้ทันทีเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าปราศจากอันตรายแล้วก็ได้

คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งไว้ตามสมควรแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เว้นแต่เป็นกรณีที่มีคำสั่งให้หยุดดำเนินกิจการทันที และต้องทำเป็นหนังสือแจ้งให้ผู้ดำเนินกิจการซึ่งจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งทราบ ในกรณีที่ไม่มีพบผู้ดำเนินกิจการหรือผู้ดำเนินกิจการไม่ยอมรับคำสั่งดังกล่าว ให้ส่งคำสั่งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับหรือปิดคำสั่งนั้นไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ณ ภูมิลำเนาหรือสำนักทำการงานของผู้ดำเนินกิจการ และให้ถือว่าผู้นั้นได้ทราบคำสั่งแล้ว ตั้งแต่เวลาที่คำสั่งไปถึงหรือวันปิดคำสั่งแล้วแต่กรณี

^{๑๔} มาตรา ๓๙ การออกคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขใดๆ ได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดข้อจำกัดคุณพินิจเป็นอย่างอื่น

การกำหนดเงื่อนไขตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงการกำหนดเงื่อนไขในกรณีดังต่อไปนี้ ตามความเหมาะสมแก่กรณีด้วย

(๑) การกำหนดให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง

...

รวมถึงลักษณะของสถานประกอบกิจการแต่ละประเภทนั้นว่าต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการเท่าใด เพื่อให้คำสั่งทางปกครองบรรลุตามวัตถุประสงค์

๑.๕ ประเด็นหรือว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องส่งเอกสารหลักฐานการฟ้องต่อพนักงานสอบสวนภายใน ๔๘ ชั่วโมงหรือไม่นั้น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวไว้ แต่อัตราโทษตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแขวงตามพระราชบัญญัติให้ใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๑๗^{๑๕} และมาตรา ๒๕ (๕)^{๑๖} และเมื่อการสอบสวนคดีอาญาดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลแขวง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาคriminalความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๕๔๙ มาตรา ๗^{๑๗} ได้บัญญัติว่าเมื่อมีการจับกุมตัวผู้ต้องหาแล้ว ให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบส่งตัวผู้ต้องหาพร้อมสำนวนไปยังพนักงานอัยการเพื่อยื่นฟ้องให้ทันภายในระยะเวลา ๔๘ ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ต้องหาถูกจับกุม ดังนั้น ก่อนที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน ย่อมมีเวลารวบรวมหลักฐานให้เพียงพอที่จะดำเนินคดีต่อผู้ต้องหาได้ภายในกำหนดอายุความของความผิดแต่ละคดี

ประเด็นที่สอง กรณีโรงงานอุตสาหกรรมปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ

๒.๑ เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการหยุดดำเนินกิจการบางส่วน เนื่องจากเห็นว่าการปล่อยน้ำแข็งจากกระบวนการเคลือบแป้งลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะอาจก่อให้เกิด

^{๑๕} มาตรา ๑๗ ศาลแขวงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี และมีอำนาจทำการไต่สวน หรือมีคำสั่งใดๆ ซึ่งผู้พิพากษาคนเดียวมีอำนาจตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๔ และ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง

^{๑๖} มาตรา ๒๕ ในศาลชั้นต้น ผู้พิพากษาคนเดียวเป็นองค์คณะมีอำนาจเกี่ยวแก่คดีซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลนั้น ดังต่อไปนี้

...

(๕) พิจารณาพิพากษาคดีอาญา ซึ่งกฎหมายกำหนดอัตราโทษอย่างสูงไว้ให้จำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ แต่จะลงโทษจำคุก เกินหกเดือน หรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งโทษจำคุก หรือปรับ อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทั้งสองอย่าง เกินอัตราที่กล่าวแล้วไม่ได้

ผู้พิพากษาประจำศาลไม่มีอำนาจตาม (๓) (๔) หรือ (๕)

^{๑๗} มาตรา ๗ ในการสอบสวนคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลแขวงที่จะพิจารณาพิพากษาได้ เมื่อมีการจับตัวผู้ต้องหาแล้ว ให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบส่งตัวผู้ต้องหาพร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการเพื่อให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลแขวงให้ทันภายในกำหนดเวลาสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ต้องหาถูกจับ แต่มีให้นับเวลาเดินทางตามปกติที่นำตัวผู้ต้องหาจากที่จับมายังที่ทำการของพนักงานสอบสวนจากที่ทำการของพนักงานสอบสวนและหรือจากที่ทำการของพนักงานอัยการมาศาล เข้าในกำหนดเวลาสี่สิบแปดชั่วโมงนั้นด้วย

ในกรณีที่เกิดความจำเป็นไม่สามารถฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลให้ทันภายในกำหนดเวลาดังกล่าวในวรรคแรก ให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณี ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอผิดฟ้องต่อไปได้อีกคราวละไม่เกินหกวันแต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสามคราว ในการวินิจฉัยคำร้องเช่นว่านี้ถ้ามีการขอให้ซึ่งผู้ต้องหาด้วย หรือผู้ต้องหาแสดงตัวต่อศาล ให้ศาลสอบถามผู้ต้องหาว่า จะมีข้อคัดค้านประการใดหรือไม่ และศาลอาจเรียกพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการมาชี้แจงเหตุจำเป็น หรืออาจเรียกพยานมาเบิกความประกอบก็ได้

เมื่อศาลสั่งอนุญาตให้ผิดฟ้องครบสามคราวแล้ว หากพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อขอผิดฟ้องต่อไปอีกโดยอ้างเหตุจำเป็น ศาลจะอนุญาตตามขอนั้นได้ก็ต่อเมื่อพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการได้แสดงถึงเหตุจำเป็นและนำพยานมาเบิกความประกอบจนเป็นที่พอใจแก่ศาล ถ้ามีการขอให้ซึ่งผู้ต้องหาด้วย หรือผู้ต้องหาแสดงตัวต่อศาลให้ศาลสอบถามผู้ต้องหาว่ามีข้อคัดค้านประการใดหรือไม่ ในกรณีเช่นว่านี้ ศาลมีอำนาจสั่งอนุญาตให้ผิดฟ้องต่อไปได้คราวละไม่เกินหกวันแต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสองคราว

ผู้ต้องหาจะแต่งตั้งทนายเพื่อแถลงข้อคัดค้าน และซักถามพยานก็ได้

อันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น เห็นว่า มาตรา ๔๕^{๑๘} บัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการหยุดดำเนินการได้ทันทีเป็นการชั่วคราวได้ ๒ กรณี คือ ๑) ปรากฏว่าผู้ประกอบกิจการฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ให้ปรับปรุงแก้ไข หรือ ๒) การประกอบกิจการนั้นจะก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน กรณีคำสั่งให้หยุดดำเนินการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้บัญญัติว่าต้องสั่งให้หยุดดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วน ดังนั้น หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่าการกระทำของผู้ประกอบกิจการเข้าข่ายกรณีใดกรณีหนึ่งหรือทั้งสองกรณี ก็สามารถออกคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการหยุดดำเนินการทันทีเป็นการชั่วคราวได้ เป็นดุลยพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นประกอบกับข้อเท็จจริงในการพิจารณาว่าจะเห็นควรออกคำสั่งให้หยุดดำเนินการทั้งหมดหรือเฉพาะบางส่วนที่จะสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการประกอบกิจการนั้นได้ แต่ทั้งนี้ หากสถานประกอบกิจการดังกล่าวไม่มีใบอนุญาตประกอบกิจการตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องสั่งหยุดดำเนินการทั้งหมด

๒.๒ กรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการปรับปรุงแก้ไขภายใน ๔๕ วัน พร้อมกับบอกคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการ จนกระทั่งระยะเวลาได้ล่วงเลยไปแล้ว ๖๐ วัน คณะเจ้าหน้าที่ได้เข้าตรวจสอบสถานประกอบกิจการ พบว่าการปรับปรุงแก้ไขยังไม่เป็นที่น่าพอใจ จึงออกคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการและส่งฟ้องดำเนินคดี เห็นว่า การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งให้หยุดดำเนินการได้นั้น ต้องเข้าข่ายองค์ประกอบดังที่กล่าวแล้วในข้อ ๒.๑ แต่หากเป็นกรณีที่ผู้ดำเนินการพยายามแก้ไขปรับปรุงสถานประกอบกิจการแล้ว แต่คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ชัดเจนหรือไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ จึงไม่ใช่การฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะมีความผิดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่เป็นการปฏิบัติตามคำสั่งแล้วแต่ไม่บรรลุผล เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องพิจารณาข้อเท็จจริง และมีคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการปรับปรุงแก้ไขโดยกำหนดมาตรการให้ชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ส่วนการส่งฟ้องดำเนินคดีนั้น เห็นว่าเป็นอำนาจของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีเพื่อพิจารณา ซึ่งหากคณะกรรมการฯ เห็นว่าผู้ต้องหาสมควรถูกฟ้องร้องก็สามารถส่งเรื่องคืนให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อดำเนินการแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนได้ตามมาตรา ๘๕^{๑๙}

ประเด็นที่สาม กรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมแห่งหนึ่งประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาตมีอาคารสำหรับประกอบกิจการ ๑๕ หลัง โดย ๑๑ หลังเป็นอาคารเครื่องจักร และอีก ๔ หลังเป็นอาคารเก็บสินค้าและวัตถุดิบ ก่อให้เกิดปัญหาเหตุเดือดร้อนรำคาญ

๓.๑ การพิจารณาว่าควรส่งเรื่องเพื่อดำเนินคดีฐานประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาตต่อคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีหรือส่งฟ้องดำเนินคดีนั้น เห็นว่าเป็นอำนาจของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีดังที่กล่าวแล้วในข้อ ๒.๒ ซึ่งสามารถศึกษากระบวนการในการเปรียบเทียบคดีได้ที่เว็บไซต์ดังที่กล่าวแล้วในข้อ ๑.๒

๓.๒ ได้ให้ความเห็นไว้แล้วในข้อ ๑.๓

๓.๓ ได้ให้ความเห็นไว้แล้วในข้อ ๑.๔

๓.๔ การดำเนินคดีกรณีที่ดินสถานประกอบกิจการมีอาคารหลายหลัง แต่ละหลังมีเลขที่เป็นของตนเอง การขอรับใบอนุญาตเป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๓ วรรคสาม กล่าวคือ ใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขให้ใช้ได้สำหรับกิจการประเภทเดียว

^{๑๘} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๓

^{๑๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘

และสำหรับสถานที่แห่งเดียว ดังนั้น แม้สถานประกอบกิจการแห่งหนึ่งจะมีอาคารสำหรับประกอบกิจการหลายหลัง ก็ต้องพิจารณาออกใบอนุญาตใบเดียวตามประเภทของกิจการหลัก และหากภายหลังสถานประกอบกิจการดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาเหตุเดือดร้อนรำคาญ เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ต้องดำเนินคดีเป็นคดีเดียวตามประเภทกิจการที่ได้รับใบอนุญาต

ประเด็นที่สี่ กรณีสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพแห่งหนึ่งมีวัตถุประสงค์ในการผลิตสินค้าหรือบริการอย่างหนึ่งอย่างใด และในกระบวนการประกอบกิจการดังกล่าวมีการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทอื่นๆ ด้วย ต้องได้รับใบอนุญาตที่ประเภทนั้น เห็นว่า การที่สถานประกอบกิจการแห่งหนึ่งมีวัตถุประสงค์หลักในการผลิตสินค้าหรือบริการอย่างหนึ่งอย่างใดเพียงอย่างเดียว แต่ต้องมีการกระทำการอื่นอันเข้าข่ายเป็นการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทอื่นด้วย โดยไม่ได้กระทำการนั้นไปในทางการค้า เช่น การประกอบกิจการหล่อโลหะ ซึ่งต้องมีการเก็บสะสมถ่านโค้กเพื่อเป็นเชื้อเพลิงสำหรับการประกอบกิจการดังกล่าว กรณีนี้ถือเป็นการเก็บเชื้อเพลิงที่เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องกันเพื่อผลิตสินค้าหรือบริการหลักอย่างหนึ่งอย่างใด จึงถือว่าเป็นการประกอบกิจการประเภทเดียวที่ต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทเดียวคือหล่อโลหะ เป็นต้น ดังนั้น กรณีหาหรือว่าการประกอบกิจการทอผ้าด้วยเครื่องจักรแต่มีการย้อมเส้นด้ายเพื่อนำไปใช้ในการทอผ้าดังกล่าว จึงถือเป็นการประกอบกิจการประเภทเดียว คือ ทอผ้าด้วยเครื่องจักร ซึ่งต้องได้รับใบอนุญาตประเภทเดียวตามมาตรา ๓๓ วรรคสาม ส่วนการรับซื้อถ่านน้ำมันโลหะและถังพลาสติกที่ใช้แล้ว และนำมาล้างทำความสะอาดด้วยน้ำยาเคมีโดยมีการตัด เจาะ เชื่อมถัง ทาสีใหม่ เห็นว่าเข้าข่ายเป็นการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามข้อบังคับตำบล เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประเภทที่ ๑๓ (๗) การล้างขวด ภาชนะ หรือบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้ว เนื่องจากการตัด เจาะ เชื่อมถังไม่ใช่กิจกรรมหลักของการประกอบกิจการ แต่เป็นกระบวนการเพื่อเปิดฝาดังและนำไปล้างทำความสะอาด ก่อนนำไปจำหน่ายในลักษณะเดียวกับผลิตภัณฑ์เดิม มิใช่การกระทำเพื่อให้เกิดผลิตภัณฑ์ใหม่แต่อย่างใด

ประเด็นที่ห้า หลักเกณฑ์การออกคำสั่งให้หยุดดำเนินกิจการหรือให้หยุดกิจการตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ได้ให้ความเห็นไว้แล้วในข้อ ๒.๑

ประเด็นที่หก กรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งทางปกครองให้แก่ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครอง และหากผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองไม่พอใจหรือเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ตามมาตรา ๖๖^{๒๐} แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และหากรัฐมนตรีฯ มีคำวินิจฉัยว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ได้รับคำสั่งเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้รับคำสั่ง ผู้ทำคำสั่งย่อมมีความผิดฐานละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งต้องมีความรับผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามมาตรา ๕^{๒๑}

^{๒๐} มาตรา ๖๖ ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งตามมาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง หรือวรรคสาม มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๘ วรรคห้า มาตรา ๕๒ หรือมาตรา ๖๕ วรรคสอง หรือมีคำสั่งในเรื่องการไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือในกรณีที่เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีคำสั่งตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง ถ้าผู้ที่ได้รับคำสั่งไม่พอใจคำสั่งดังกล่าว ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

การอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งไม่เป็นเหตุทุเลาการบังคับตามคำสั่ง เว้นแต่รัฐมนตรีจะเห็นสมควรให้มีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งนั้นไว้ชั่วคราว

^{๒๑} มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ประเด็นที่เจ็ด การออกคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการทุกรายปรับปรุงแก้ไขให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วัน และขยายระยะเวลาได้ ๒ ครั้งๆ ละ ๑๕ วัน ได้ให้ความเห็นไว้แล้วในข้อ ๑.๔

ประเด็นที่แปด แบบฟอร์มตามคู่มือแนวทางการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น เป็นเพียงแนวทางตัวอย่าง ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นสามารถนำตัวอย่างดังกล่าวไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ตนเองได้ โดยกำหนดไว้ในข้อกำหนดของท้องถิ่น ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนที่ ๔ ว่าด้วยรูปแบบและผลของคำสั่งทางปกครอง

สมชาย ตู่แก้ว

(นายสมชาย ตู่แก้ว)

ผู้อำนวยการศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๙