

บันทึกการตอบข้อหารือศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข
เรื่อง การเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา ๖๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

องค์การบริหารส่วนตำบลนาหินลาด ได้มีหนังสือที่ นย ๗๓๘๐๑/๓๑๑ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๐ ถึงกรมอนามัย เพื่อขอหารือเกี่ยวกับการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข โดยมีรายละเอียดดังนี้

ข้อเท็จจริง

องค์การบริหารส่วนตำบลนาหินลาด ได้รับเรื่องร้องเรียนจากนาย ส. เกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญจากกลิ่นเหม็นจากการเลี้ยงไก่ของผู้ประกอบกิจการ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลนาหินลาด ได้ดำเนินการแก้ไขกรณีการร้องเรียนดังกล่าวแล้ว แต่ปัญหายังไม่หมดสิ้นไป นาย ส. จึงได้ยื่นฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบลนาหินลาดต่อศาลปกครองกลาง และขณะเดียวกันก็ได้ยื่นฟ้องผู้ประกอบกิจการในคดีแพ่งต่อศาลจังหวัดนครนายกด้วย

ต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาถึงที่สุด ให้องค์การบริหารส่วนตำบลนาหินลาดปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมการประกอบกิจการเลี้ยงไก่ของผู้ประกอบกิจการ และระงับเหตุรำคาญที่เกิดจากการประกอบกิจการเลี้ยงไก่ โดยการออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ประกอบกิจการใช้โรงเรือนหลังที่ ๒ จนกว่าจะปรับปรุงแก้ไขโรงเรือนหลังที่ ๒ ให้ถูกต้องตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลนาหินลาด เรื่อง การควบคุมการประกอบกิจการเลี้ยงไก่ พ.ศ. ๒๕๕๕ รวมทั้งดำเนินการป้องกันและควบคุมปัญหาเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นจากการเลี้ยงไก่ให้เพียงพอที่จะไม่ส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่โดยปกติของผู้ฟ้องคดี ส่วนคดีแพ่งศาลจังหวัดนครนายกได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาถึงที่สุด ให้ผู้ประกอบกิจการหยุดการเพาะเลี้ยงไก่ในโรงเรือนทั้ง ๒ หลังและให้ชำระค่าเสียหายให้แก่ นาย ส.

องค์การบริหารส่วนตำบลนาหินลาด จึงขอหารือแนวทางปฏิบัติในการออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการของผู้ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตในกรณีที่ดินประกอบกิจการถูกดำเนินการคดีและคดีถึงที่สุดแล้ว เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนี้

๑. องค์การบริหารส่วนตำบลนาหินลาด จะอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ องค์การบริหารส่วนตำบลนาหินลาด มีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพได้หรือไม่ และหากมีการออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจะขัดแย้งกับคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดหรือไม่

๒. หากผู้ประกอบการถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ในระยะเวลา ๑ ปี ผู้ประกอบกิจการจะขอรับใบอนุญาตสำหรับการประกอบกิจการที่ถูกเพิกถอนได้อีกหรือไม่ เมื่อปรากฏว่า

๑) ผู้ประกอบกิจการรื้อโรงเรือนทั้ง ๒ โรงเรือน และก่อสร้างโรงเรือนขึ้นมาใหม่ในพื้นที่เดิม เลขที่เดิม

๒) ผู้ประกอบการก่อสร้างโรงเรือนขึ้นมาใหม่ในพื้นที่แห่งใหม่

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สช ๐๙๔๕.๐๔/๖๐๘๙ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๖๐ ซึ่งกรมอนามัยมีถึงองค์การบริหารส่วนตำบลนาหินลาด

ข้อกฎหมาย

๑. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๓๒ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการที่ประกาศตามมาตรา ๓๑ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดประเภทของกิจการตามมาตรา ๓๑ บางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินกิจการตาม (๑) ปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินกิจการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ

มาตรา ๓๓ เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๑) ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการตามประเภทที่มีข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมตามมาตรา ๓๒ (๑) ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

ในการออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจกำหนดเงื่อนไขโดยเฉพาะให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณสุขเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้โดยทั่วไปในข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๒) ก็ได้

ใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ใช้ได้สำหรับกิจการประเภทเดียวและสำหรับสถานที่แห่งเดียว

มาตรา ๔๕ ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำเนินกิจการใดๆ ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการดำเนินกิจการนั้น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินกิจการนั้นแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องได้ และถ้าผู้ดำเนินกิจการไม่แก้ไข หรือถ้าการดำเนินกิจการนั้นจะก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้ผู้นั้นหยุดดำเนินกิจการนั้นไว้ทันทีเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าปราศจากอันตรายแล้วก็ได้

คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งไว้ตามสมควรแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เว้นแต่เป็นกรณีที่มีคำสั่งให้หยุดดำเนินกิจการทันที และต้องทำเป็นหนังสือแจ้งให้ผู้ดำเนินกิจการซึ่งจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งทราบ ในกรณีที่ไม่มีพบผู้ดำเนินกิจการหรือผู้ดำเนินกิจการไม่ยอมรับคำสั่งดังกล่าว ให้ส่งคำสั่งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับหรือปิดคำสั่งนั้นไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ณ ภูมิลำเนาหรือสำนักทำางานของผู้ดำเนินกิจการ และให้ถือว่าผู้นั้นได้ทราบคำสั่งแล้ว ตั้งแต่เวลาที่คำสั่งไปถึงหรือวันปิดคำสั่ง แล้วแต่กรณี

มาตรา ๕๙ ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้รับใบอนุญาตสำหรับกิจการใดไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงหรือข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาตในเรื่องที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการประกอบกิจการตามที่ได้รับใบอนุญาตนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ภายในเวลาที่เห็นสมควรแต่ต้องไม่เกินสิบห้าวัน

มาตรา ๖๐ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเมื่อปรากฏว่าผู้รับใบอนุญาต

(๑) ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งแต่สองครั้งขึ้นไปและมีเหตุที่จะต้องถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตอีก

(๒) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงหรือข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาตในเรื่องที่กำหนดไว้ เกี่ยวกับการประกอบกิจการตามที่ได้รับใบอนุญาต และการไม่ปฏิบัติหรือการปฏิบัติไม่ถูกต้องนั้น ก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน

มาตรา ๖๒ ผู้ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจะขอใบอนุญาตสำหรับการประกอบกิจการที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตอีกไม่ได้จนกว่าจะพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

มาตรา ๘๐ ผู้ดำเนินกิจการผู้ใดดำเนินกิจการในระหว่างที่มีคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้หยุดดำเนินกิจการ หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๕ มาตรา ๕๒ หรือมาตรา ๖๕ วรรคสอง โดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกไม่เกินวันละสองหมื่นห้าพันบาท ตลอดเวลาที่ยังไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง

ข้อความเห็น

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข ได้พิจารณาข้อหารือและสอบถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้หารือทางโทรศัพท์ รวมทั้งศึกษาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา ๖๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กรณีผู้ได้รับใบอนุญาตต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น หมายถึง การที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้ได้รับใบอนุญาตได้กระทำความผิดอันมีโทษในทางอาญาตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติไว้ แต่จากข้อเท็จจริงตามข้อหารือ ได้ความว่า ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้องค์การบริหารส่วนตำบลนาหินลาด ปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมการประกอบกิจการเลี้ยงไก่ของผู้ประกอบกิจการ และระงับเหตุรำคาญที่เกิดจากการประกอบกิจการเลี้ยงไก่ โดยการออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ประกอบกิจการใช้โรงเรือนหลังที่ ๒ จนกว่าจะปรับปรุงแก้ไขโรงเรือนหลังที่ ๒ ให้ถูกต้องตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลนาหินลาด เรื่อง การควบคุมการประกอบกิจการเลี้ยงไก่ พ.ศ. ๒๕๕๕ รวมทั้งดำเนินการป้องกันและควบคุมปัญหาเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นจากการเลี้ยงไก่ให้เพียงพอที่จะไม่ส่งผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่โดยปกติของผู้พ้องคดี ส่วนคดีแพ่ง ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาถึงที่สุด ให้ผู้ประกอบกิจการหยุดการเพาะเลี้ยงไก่ในโรงเรือนทั้ง ๒ หลัง และให้ผู้ประกอบกิจการชำระค่าเสียหายให้แก่ นาย ส. ดังนั้น กรณีนี้จึงไม่เข้าข่ายเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดซึ่งต้องได้รับโทษในทางอาญาตามมาตรา ๖๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

ประเด็นที่สอง กรณีดังกล่าวองค์การบริหารส่วนตำบลนาหินลาด จะเพิกถอนใบอนุญาตได้หรือไม่ จากข้อเท็จจริงที่ได้จากผู้หารือ ทราบว่า หลังจากที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับเรื่องร้องเรียนปัญหากลิ่นเหม็นจากการเลี้ยงไก่ของผู้ประกอบกิจการ ก็ได้ดำเนินการตรวจสอบสถานประกอบการและออกคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการปรับปรุงแก้ไข ซึ่งผู้ประกอบกิจการได้ดำเนินการตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังไม่หมดสิ้นไป กรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการได้ ต้องปรากฏพฤติการณ์ตามมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนี้

๑. ผู้ได้รับใบอนุญาตเคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งแต่ ๒ ครั้งขึ้นไปและมีเหตุที่จะต้องถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตอีก กล่าวคือ การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะเพิกถอนใบอนุญาตตามเงื่อนไขแห่ง

มาตรา ๖๐ (๑) นั้น ต้องทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เป็นปัจจุบัน ที่จะมีผลต่อการใช้ดุลยพินิจในการออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อน เพื่อให้เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนอันเป็นหลักการสำคัญขั้นพื้นฐานของกฎหมาย

๒. ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ (รายละเอียดตามที่อธิบายแล้วในประเด็นที่หนึ่ง)

๓. ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กฎกระทรวง ข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาตในเรื่องที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการประกอบกิจการตามที่ได้รับใบอนุญาต และการไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องนั้นก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสถานะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน

ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงที่ได้จากผู้หรือ ไม่ปรากฏว่าผู้ประกอบการเคยได้รับคำสั่งพักใช้ใบอนุญาต ตามมาตรา ๖๐ (๑) หรือเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามมาตรา ๖๐ (๒) หรือเข้าข่ายการกระทำตามมาตรา ๖๐ (๓) กรณีนี้จึงไม่สามารถออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้

ประเด็นที่สาม หากผู้ประกอบการถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตแล้ว และในช่วงระยะเวลา ๑ ปีนับแต่ได้รับคำสั่ง ผู้ประกอบการรื้อโรงเรียนทั้ง ๒ หลัง และก่อสร้างขึ้นใหม่ ๑ หลังในพื้นที่เดิม หรือย้ายสถานประกอบการ แต่ยังคงอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลนาหินลาด กรณีเช่นนี้ ผู้ประกอบการจะขอรับใบอนุญาตสำหรับการประกอบกิจการที่ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้อีกหรือไม่

ตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า ผู้ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจะขอใบอนุญาตสำหรับการประกอบกิจการที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตอีกไม่ได้จนกว่าจะพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต จากบทบัญญัติดังกล่าว ผู้ประกอบการที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต จะไม่สามารถขออนุญาตประกอบกิจการเดียวกับกิจการเดิมที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตจนกว่าจะพ้นกำหนด ๑ ปีนับแต่วันที่ผู้ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต โดยไม่ได้กล่าวถึงข้อยกเว้นเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขสถานประกอบการแต่อย่างใด ดังนั้น จึงเห็นว่าผู้ประกอบการรายดังกล่าวไม่สามารถขออนุญาตประกอบกิจการเดิมได้ทั้ง ๒ กรณีจนกว่าจะพ้นกำหนด ๑ ปีนับแต่วันที่ผู้ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

สมชาย ตูแก้ว

(นายสมชาย ตูแก้ว)

ผู้อำนวยการศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

๙ สิงหาคม ๒๕๖๐