

บันทึกการตอบข้อหารือกรมอนามัย  
เรื่อง การพิจารณาระยะห่างการจัดตั้งกิจการฟาร์มสุกร

ผู้ประกอบการได้มีหนังสือถึงผู้อำนวยการศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุขเพื่อขอหารือเกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาตให้ประกอบกิจการและการกำหนดระยะห่าง ฟาร์มสุกรของราชการส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากผู้ประกอบการได้ดำเนินการยื่นขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร ฟาร์มสุกรเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ขนาดความจุ ๗๐๐ ตัว ตามพระราชบัญญัติการควบคุมอาคาร ครั้งแรกในชื่อของผู้ประกอบการเอง และได้รับการออกใบอนุญาตจากนายกองค้การบริหารส่วนตำบลทรายขาว แต่ไม่ได้ดำเนินการก่อสร้าง ผู้ประกอบการจึงเปลี่ยนแปลงที่ดินที่จะสร้างฟาร์มสุกร จึงได้ขออนุญาตใหม่อีกครั้งในชื่อมารดาของผู้ประกอบการ และในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๖๑ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลได้เชิญเจ้าหน้าที่สาธารณสุขจังหวัด ออกมาตรวจสอบสถานที่ผู้ประกอบการค้ารับซื้อเศษซากพารา และได้ขอให้เจ้าหน้าที่สาธารณสุขไปช่วยดูพื้นที่ก่อสร้างฟาร์มสุกรเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมของผู้ประกอบการ และในวันนั้นเจ้าหน้าที่สาธารณสุขได้ตัดสินใจว่าพื้นที่ของผู้ประกอบการไม่สามารถสร้างฟาร์มสุกรเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่สาธารณสุขกล่าวอ้างถึงพื้นที่ขออนุญาตก่อสร้างฟาร์มสุกรเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากกว่า ๕๐๐ ตัว ต้องอยู่ห่างจากชุมชน สถานที่ราชการ ศาสนสถาน โบราณสถาน สถาบันการศึกษา โรงพยาบาล ไม่น้อยกว่า ๑,๐๐๐ เมตร และคำว่า “ชุมชน” ที่ทางเจ้าหน้าที่สาธารณสุขได้อ้างถึงโดยยึดบ้านหลังสุดท้ายเป็นหลัก ซึ่งบ้านหลังสุดท้ายที่เจ้าหน้าที่อ้างถึงนั้น ห่างจากพื้นที่ก่อสร้างฟาร์ม ๒๕๐ เมตร จึงไม่อนุญาตให้นายกองค้การบริหารส่วนตำบลออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลี้ยงสุกรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมได้ เนื่องจากผิดพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ทางองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ได้มีข้อกำหนดระยะห่าง การเลี้ยงสุกรในข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ แต่บ้านหลังสุดท้ายที่เจ้าหน้าที่กล่าวอ้างถึงนั้นเป็นบ้านหลังเดี่ยวโดด ๆ ที่แยกห่างออกมาจากบ้านหลังสุดท้ายของชุมชนที่มีผู้คนส่วนใหญ่อาศัยอยู่ ๘๐๐ เมตร โดยพื้นที่ที่จะก่อสร้างฟาร์มห่างจากบ้านหลังสุดท้ายของชุมชนที่มีผู้คนส่วนใหญ่อาศัยอยู่ ๑,๐๒๕ เมตร (ตามเอกสารแนบ) และทางผู้ประกอบการก็ได้ไปสอบถามทางเจ้าของบ้านหลังสุดท้ายตามที่เจ้าหน้าที่สาธารณสุขได้กล่าวอ้างแล้ว ทางเจ้าของบ้านก็ให้เห็นชอบให้อนุญาตให้สร้างได้

ดังนั้นผู้ประกอบการมีความประสงค์ขอคำปรึกษาและข้อหารือโดยมีประเด็นขอคำปรึกษาและขอคำชี้แจงดังต่อไปนี้

๑. จากที่เจ้าหน้าที่สาธารณสุขกล่าวว่าพื้นที่ที่จะสร้างฟาร์มสุกรเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมของผู้ประกอบการอยู่ห่างบ้านหลังสุดท้ายของชุมชน ๒๕๐ เมตร คำว่าชุมชนโดยยึดบ้านหลังสุดท้ายของชุมชน คือ มีลักษณะอย่างไรที่นำมาเป็นตัวกำหนดระยะห่าง (หลังสุดท้ายที่อยู่ติดกับชุมชนที่คนส่วนใหญ่อาศัยอยู่ หรือห่างออกมาจากชุมชนที่ผู้คนส่วนใหญ่อาศัยอยู่แล้วตั้งอยู่หลังเดี่ยวโดด ๆ โดยไม่มีหลังอื่นอยู่เรียงชิดติดกันมา) ดังเช่นเจ้าหน้าที่สาธารณสุขจังหวัดได้กล่าวอ้าง

<sup>๑</sup> ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๔/๑๐๒๗๖ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ซึ่งกรมอนามัยมีถึง

๒. องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ได้จัดทำข้อบัญญัติกำหนดระยะห่าง เกี่ยวกับการควบคุม การเลี้ยงสุกรไว้ จึงได้นำพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้ในการพิจารณาไม่ออกใบอนุญาต ก่อสร้างได้หรือไม่

๓. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ (ฉบับล่าสุดปี ๒๕๖๐) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ในการควบคุมการประกอบกิจการ การเลี้ยงสุกร เกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ระยะห่าง หรือไม่

๔. หลักเกณฑ์ในการควบคุมการประกอบกิจการเลี้ยงสุกร ตามคำแนะนำของคณะกรรมการ สาธารณสุข ฉบับที่ ๓/๒๕๔๙ เรื่อง การควบคุมกิจการเลี้ยงสุกร นำมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาไม่ออก ใบอนุญาตของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้หรือไม่ ทั้ง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ได้มีข้อกำหนด ในข้อบัญญัติท้องถิ่นของทางองค์การบริหารส่วนตำบลไว้เอง

๕. พื้นที่ก่อสร้างฟาร์มสุกรเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมของผู้ประกอบการมีระยะห่างจากชุมชน ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น สามารถได้รับการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอน อาคารจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้หรือไม่

### ข้อเท็จจริง

ผู้ประกอบการได้ดำเนินการขออนุญาตก่อสร้างอาคารจากองค์การบริหารส่วนตำบลบนที่ดินที่ ใช้ชื่อของตนเองเพื่อก่อสร้างฟาร์มสุกร ซึ่งที่ดินดังกล่าวอยู่ห่างจากบ้านหลังสุดท้ายของชุมชนไม่เกิน ๑๐๐ เมตร และราชการส่วนท้องถิ่นได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้ ต่อมาผู้ประกอบการต้องการที่จะเปลี่ยนที่ดินที่ จะใช้ก่อสร้างฟาร์มสุกร โดยที่ดินแปลงใหม่เป็นของมารดาของผู้ประกอบการซึ่งห่างจากบ้านหลังสุดท้ายของ ชุมชนประมาณ ๒๕๐ เมตร และห่างจากบริเวณที่มีผู้พักอาศัยติดกันหลายครัวเรือนประมาณ ๑,๐๐๐ เมตร โดยในวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๖๑ ผู้ประกอบการได้ดำเนินการขออนุญาตก่อสร้างอาคารจากองค์การบริหาร ส่วนตำบลอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเจ้าหน้าที่จากกองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาวได้เข้าตรวจที่ดิน ดังกล่าว และได้จัดทำบันทึกข้อความเสนอต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเข้า หลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และเห็นควรออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้ผู้ขออนุญาต

วันที่ ๕ กันยายน ๒๕๖๑ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพร้อมด้วยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและ เจ้าหน้าที่จากสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ได้ร่วมกันตรวจที่ดินแปลงใหม่ที่จะใช้ก่อสร้างฟาร์มสุกรของ โดย เจ้าหน้าที่สาธารณสุขจังหวัดแนะนำให้อ้างอิงระยะห่างของการจัดตั้งกิจการเลี้ยงสุกรจากคำแนะนำ คณะกรรมการสาธารณสุข ฉบับที่ ๓/๒๕๔๙ เรื่อง การควบคุมกิจการเลี้ยงสุกร ซึ่งได้แนะนำว่ากิจการที่มีการ เลี้ยงสุกรมากกว่า ๕๐๐ ตัวควรมีระยะห่างจากชุมชนอย่างน้อย ๑,๐๐๐ เมตร ดังนั้น เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๑ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจึงได้มีคำสั่งไม่ อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารที่จะใช้ประกอบกิจการ ฟาร์มสุกร โดยอ้างอิงเหตุผลว่าสถานประกอบการดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวถึงข้างต้นตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

ภายหลังจากที่ได้ประสานไปที่องค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อสอบถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติม พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และอยู่ในระหว่างเสนอต่อราชกิจจานุเบกษา จึงยังไม่มีผลใช้บังคับ ส่วน ข้อบัญญัติฉบับเก่าไม่พบว่ามีส่วนไหนเกี่ยวกับพื้นที่ท้องถิ่น จึงได้สอบถามไปยังราชกิจจานุเบกษาเพื่อขอตรวจสอบ ข้อบัญญัติดังกล่าว และได้รับแจ้งว่าไม่พบข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อ สุขภาพ ฉบับเก่าในระบบ

หลังจากที่ได้ประสานกับผู้หารืออีกครั้งหนึ่งได้ความเพิ่มเติมว่า ผู้ประกอบการได้อุทธรณ์คำสั่ง ไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารที่ได้รับจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมายังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

โดยได้ส่งคำขออุทธรณ์คำสั่งมาที่กรมอนามัยแล้ว แต่เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวไม่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข จึงได้แนะนำให้ส่งคำขออุทธรณ์คำสั่งไปที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในระดับจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และได้ชี้แจงถึงหลักของกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขให้แก่ผู้หรือและราชการส่วนท้องถิ่นในเบื้องต้นแล้ว

องค์การบริหารส่วนตำบลได้ทำการจัดประชาพิจารณ์ขึ้นในวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๖๑ โดยได้เชิญทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ประกอบการ ประชาชนที่อาศัยใกล้เคียง เจ้าหน้าที่สาธารณสุขจังหวัด เพื่อร่วมให้ความเห็นเกี่ยวกับการประกอบกิจการฟาร์มสุกรของผู้ประกอบการ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัยได้ชี้แจงกับองค์การบริหารส่วนตำบลทวายขาวไปแล้วในเบื้องต้นว่า กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขไม่ได้ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดทำประชาพิจารณ์ และเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่สามารถอ้างผลจากการทำประชาพิจารณ์ประกอบคำสั่งอนุญาต หรือไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขได้

### (๑) ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

- **มาตรา ๓๒**<sup>๒</sup> ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดประเภทกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ต้องการควบคุมในเขตพื้นที่ และกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะในการประกอบกิจการ

- **มาตรา ๓๓**<sup>๓</sup> เมื่อพ้นกำหนด ๙๐ วันที่ยื่นข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ มีผลใช้บังคับ ห้ามมิให้มีใครประกอบกิจการที่ควบคุมในลักษณะที่เป็นการค้าโดยไม่มีใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

๒. กฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐

หมวด ๑ สถานที่ตั้ง ลักษณะอาคาร และการสุขาภิบาล

ข้อ ๖ สถานประกอบกิจการต้องตั้งอยู่ห่างจากศาสนสถาน โรงพยาบาล สถานศึกษา สถานเลี้ยงเด็ก สถานดูแลผู้สูงอายุหรือผู้ป่วยพักฟื้นหรือผู้พิการ หรือสถานที่อื่นใดที่ต้องมีการคุ้มครองสุขภาพของประชาชนเป็นพิเศษ ซึ่งจะต้องไม่อยู่ในระยะที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนหรือต้องจัดให้มีระบบป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนที่มีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงลักษณะและประเภทของสถานประกอบกิจการ

---

<sup>๒</sup> **มาตรา ๓๒** เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการที่ประกาศตามมาตรา ๓๑ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดประเภทของกิจการตามมาตรา ๓๑ บางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินการตาม (๑) ปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ

<sup>๓</sup> **มาตรา ๓๓** เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ยื่นข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๑) ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการตามประเภทที่มีข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมตามมาตรา ๓๒ (๑) ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

ในการออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจกำหนดเงื่อนไขโดยเฉพาะให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณชนเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้โดยทั่วไปในข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๒) ก็ได้

ใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ใช้ได้สำหรับกิจการประเภทเดียวและสำหรับสถานที่แห่งเดียว

การกำหนดสถานที่อื่นใดเพิ่มเติม การกำหนดระยะห่าง และการกำหนดให้มีระบบป้องกันตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ความในวรรคหนึ่งและวรรคสองไม่ใช้บังคับกับสถานประกอบกิจการที่เป็นโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

## (๒) ความเห็นในประเด็นข้อหารือ

**ข้อหารือ ๑ :** คำว่าชุมชนโดยยึดบ้านหลังสุดท้ายของชุมชน คือ มีลักษณะอย่างไรที่นำมาเป็นตัวกำหนดระยะห่าง (หลังสุดท้ายที่อยู่ติดกับชุมชนที่คนส่วนใหญ่อาศัยอยู่ หรือห่างออกมาจากชุมชนที่ผู้คนส่วนใหญ่อาศัยอยู่แล้วตั้งอยู่หลังเดียวโดด ๆ โดยไม่มีหลังอื่นอยู่เรียงชิดติดกันมา)

**ความเห็น :** กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขไม่ได้มีการกำหนดนิยามของคำว่าชุมชนไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น ความหมายที่ใช้จึงเป็นความหมายที่เข้าใจโดยทั่วไป และพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ก็ได้ให้ความหมายของคำว่า “ชุมชน” ไว้ว่า หมู่ชน, กลุ่มคนที่อยู่รวมกันเป็นสังคมขนาดเล็กอาศัยอยู่ในอาณาบริเวณเดียวกันและมีผลประโยชน์ร่วมกัน หรือที่ที่มีคนอาศัยอยู่มาก

อย่างไรก็ตาม กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการให้ความสำคัญคุ้มครองด้านสุขลักษณะ และสภาพความเป็นอยู่ที่เหมาะสมของประชาชน หากมีการประกอบกิจการแล้วมีผู้ที่ได้รับเหตุเดือดร้อนรำคาญจากการประกอบกิจการนั้น ไม่ว่าจะมีความถี่หรือหลายครั้งหรือและเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วพบว่าเหตุดังกล่าวเป็นเหตุให้เสื่อมหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ที่เหมาะสมจริง เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขในการควบคุมสุขลักษณะในการประกอบกิจการได้

**ข้อหารือ ๒ :** องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ได้จัดทำข้อบัญญัติกำหนดระยะห่าง เกี่ยวกับการควบคุมการเลี้ยงสุกรไว้ จึงได้นำพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้ในการพิจารณาไม่ออกใบอนุญาตก่อสร้างได้หรือไม่

**ความเห็น :** ตามกฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งบทบัญญัติในหมวด ๑ สถานที่ตั้ง ลักษณะอาคาร และการสุขาภิบาล ข้อ ๖ ไม่ได้กล่าวถึงระยะห่างระหว่างสถานประกอบกิจการกับชุมชน และอำนาจในการกำหนดระยะห่างของสถานประกอบกิจการเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีประกาศกระทรวงดังกล่าว เนื่องจากยังอยู่ในขั้นตอนการยกร่าง ทั้งนี้ หากประกาศกระทรวงดังกล่าวมีผลบังคับใช้แล้ว ราชการส่วนท้องถิ่นยังสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดระยะห่างของสถานประกอบกิจการได้หากไม่ขัดต่อหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประกาศกระทรวง

การพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารไม่อยู่ในขอบเขตการควบคุมของกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร อย่างไรก็ตาม การควบคุมการประกอบกิจการต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องทุกฉบับ ดังนั้น หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่าสถานประกอบกิจการผ่านเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร แต่อาจขัดต่อข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข แม้ว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นท้องถิ่นจะไม่สามารถออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารโดยอ้างหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขได้ แต่สามารถเขียนเป็นหมายเหตุแจ้งให้ผู้ประกอบการทราบเกี่ยวกับความขัดแย้งต่อข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขไว้ในใบอนุญาตก่อสร้างอาคารได้

**ข้อหาหรือ ๓ :** พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ (ฉบับปี ๒๕๖๐) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมการประกอบกิจการ การเลี้ยงสุกร เกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ระยะเวลา หรือไม่

**ความเห็น :** ตามกฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในการประกาศกำหนดสถานที่อื่นใดที่ต้องมีการคุ้มครองสุขภาพของประชาชนเป็นพิเศษเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้แล้วในกฎกระทรวง การกำหนดระยะเวลา และการกำหนดให้มีระบบป้องกันในสถานประกอบกิจการ ซึ่งปัจจุบัน ประกาศกระทรวงดังกล่าวยังไม่ผลใช้บังคับ เนื่องจากยังอยู่ในขั้นตอนการยกร่าง นอกจากนี้ยังมี คำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข ฉบับที่ ๓/๒๕๔๙ เรื่อง การควบคุมกิจการเลี้ยงสุกร ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นสามารถนำมาใช้อ้างอิงในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

**ข้อหาหรือ ๔ :** คำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข ฉบับที่ ๓/๒๕๔๙ เรื่อง การควบคุมกิจการเลี้ยงสุกร นำมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาไม่ออกใบอนุญาตของนายกองคการบริหารส่วนตำบลได้หรือไม่ ทั้ง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ได้มีข้อกำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่นของทางองค์การบริหารส่วนตำบลไว้เอง

**ความเห็น :** คำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย เป็นเพียงข้อมูลอ้างอิงเชิงวิชาการเพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นนำไปประกอบเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่นเท่านั้น หากในข้อบัญญัติท้องถิ่น เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาของสถานประกอบกิจการ ราชการส่วนท้องถิ่นจะไม่สามารถออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพโดยอ้างเหตุผลเรื่องระยะห่างที่ไม่เหมาะสมได้ ในกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นยังไม่มีข้อบัญญัติท้องถิ่น เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ผู้ประกอบกิจการสามารถประกอบกิจการได้โดยไม่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข แต่ต้องดำเนินกิจการให้ถูกสุขลักษณะ ไม่ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ที่อยู่อาศัยใกล้เคียง และต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่มีใช้บังคับในพื้นที่ เช่น กฎหมายว่าด้วยการโยธาธิการและผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เป็นต้น

**ข้อหาหรือ ๕ :** พื้นที่ก่อสร้างฟาร์มสุกรเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมของผู้ประกอบการมีระยะห่างจากชุมชน ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น สามารถได้รับการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคารจากนายกองคการบริหารส่วนตำบลทราบหรือไม

**ความเห็น :** ในการที่ราชการส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ให้ราชการส่วนท้องถิ่นพิจารณาหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และไม่สามารถนำหลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขมาประกอบคำสั่งอนุญาต หรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้างได้ แต่หากเห็นว่ากิจการที่จะเกิดขึ้นอาจขัดต่อข้อบัญญัติท้องถิ่น เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ อาจเขียนแจ้งหมายเหตุเกี่ยวกับข้อขัดแย้งดังกล่าวไว้ในใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเพื่อให้ผู้ประกอบการทราบล่วงหน้าด้วยก็ได้

### (๓) ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติ

ในกรณีที่ผู้ประกอบการได้หารือมา เนื่องจากคำสั่งไม่อนุญาตที่ผู้ประกอบการได้รับจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นคำสั่งไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร ดังนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่สามารถอ้างหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขในการออกคำสั่งไม่อนุญาตได้ จึงแนะนำให้ผู้ประกอบการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ระดับจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

นอกจากนี้ เนื่องจากไม่พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีข้อบัญญัติท้องถิ่น เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันหรือไม่ ดังนั้น หากได้รับการพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารแล้ว ก่อนประกอบกิจการควรตรวจสอบให้แน่ชัดอีกครั้งหนึ่งว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมี

ข้อบัญญัติที่ควบคุมการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือไม่ หากไม่มี ก็สามารถดำเนินกิจการได้ โดยที่ไม่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข เพียงแต่ต้องดำเนินกิจการให้ถูกสุขลักษณะ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ และต้องไม่ ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง

การประกอบกิจการฟาร์มสุกรเป็นกิจการที่ต้องใช้ต้นทุนสูง และเมื่อเริ่มดำเนินการแล้ว มักได้รับการร้องเรียนจากผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงบ่อยครั้ง ซึ่งผู้ประกอบการจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ แก้ไขปัญหาตามที่ถูกร้องเรียน และถึงแม้จะไม่พบว่ามีข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง กิจการที่เป็น อันตรายต่อสุขภาพ ที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบัน แต่ก็มีอีกหนึ่งฉบับที่กำลังอยู่ในระหว่างรอประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเมื่อข้อบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับแล้ว ผู้ประกอบกิจการที่ประกาศให้ควบคุมนั้นจะต้องดำเนินการ ให้ถูกต้องตามข้อบัญญัติดังกล่าวภายใน ๙๐ วัน ประกอบกับองค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดทำประชาพิจารณ์ สำหรับกรณีการประกอบกิจการฟาร์มสุกรของท่าน ซึ่งถึงแม้ว่าการทำประชาพิจารณ์จะไม่มีผลในการพิจารณาออก ใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข แต่หากผลการทำประชาพิจารณ์ที่ออกมา คือ ไม่เห็นด้วยให้ ประกอบกิจการ ก็อาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการกับผู้อยู่อาศัยโดยรอบได้ ดังนั้น หากผู้ประกอบการยังยืนยันที่จะประกอบกิจการต่อไป ควรประกอบกิจการให้ถูกสุขลักษณะตั้งแต่เริ่มประกอบ กิจการ และดำเนินการดูแลระบบบำบัดมลพิษที่เกิดจากการประกอบกิจการให้มีประสิทธิภาพ ไม่ให้เกิดผล กระทบหรือเหตุเดือดร้อนรำคาญ เช่น ส่งกลิ่นเหม็น หรือเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ของแมลงหรือสัตว์พาหะ อีกทั้ง ในระหว่างการทำประชาพิจารณ์ควรให้มีการเสนอความเห็นโดยเฉพาะข้อห่วงกังวลต่าง ๆ เพื่อให้ผู้ประกอบการ จะได้ดำเนินการสร้างระบบป้องกันปัญหาที่เป็นข้อห่วงกังวลนั้น และสร้างความเชื่อมั่นว่ากิจการนั้นจะไม่สร้าง ความเดือดร้อนให้แก่ผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง

กรมอนามัย

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๑

**หมายเหตุ :** ท่านสามารถศึกษาแนวทางการตอบข้อหารือในประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วย การสาธารณสุข ได้ที่เว็บไซต์ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข หรือสแกนได้ที่คิวอาร์โค้ดนี้

