

บันทึกการตอบข้อหารือกรมอนามัย  
เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อขอหารือการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ด้วยองค์การบริหารส่วนตำบล ขอหารือกรณีผู้ประกอบการเลี้ยงไก่เนื้อราย บริษัท จ โดยนางสาว จ ดำเนินการขอยื่นการขอใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามมาตรา ๓๑ ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมีรายละเอียดเหตุการณ์เป็นลำดับ ดังนี้

๑. องค์การบริหารส่วนตำบลได้ออกข้อบัญญัติต้องการการบริหารส่วนตำบล เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๖๐ โดยข้อบัญญัติดังกล่าวเป็นข้อบัญญัติเกี่ยวกับการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพแบบรวม ทั้งสิ้น ๑๓ กลุ่มกิจการ ๑๔๒ ประเภท (รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑)

๒. องค์การบริหารส่วนตำบลได้ออกข้อบัญญัติต้องการการบริหารส่วนตำบล เรื่อง การควบคุม เลี้ยงสัตว์ ปลอ่ยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๑ โดยในข้อ ๙ ของข้อบัญญัติดังกล่าว กำหนดไว้ว่า

“ข้อ ๙ หลังจากข้อบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ ผู้ใดประสงค์จะเลี้ยงสัตว์ตามข้อ ๘ ต้องได้รับความยินยอมจากการประชุมประชาคมหมู่บ้าน และได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

การขออนุญาตตามวรรคหนึ่งนั้นต้องปรากฏว่าสถานที่เลี้ยงสัตว์นั้นเป็นบริเวณที่โปร่ง อากาศถ่ายเทสะดวกมีต้นไม้ร่มเงาพอสมควร ตั้งอยู่ห่างจากแหล่งชุมชน ศาสนสถาน โบราณสถาน สถาบันการศึกษา โรงพยาบาล หรือสถานที่ของราชการอื่น ๆ ในระยะที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ และไม่ก่อเหตุรำคาญต่อชุมชนโดยต้องมีระยะห่างจากสถานที่ดังกล่าวและแหล่งน้ำสาธารณะในระยะ ดังต่อไปนี้

(๑) สำหรับสถานประกอบการเลี้ยงสัตว์น้อยกว่า ๕๐ ตัว ต้องมีระยะห่างไม่ก่อให้เกิดความรำคาญต่อชุมชนใกล้เคียง

(๒) สำหรับสถานประกอบการเลี้ยงสัตว์ตั้งแต่ ๕๐-๕๐๐ ตัว ต้องมีระยะห่างไม่น้อยกว่า ๕๐๐ เมตร

(๓) สำหรับสถานประกอบการเลี้ยงสัตว์กว่า ๕๐๐-๑,๐๐๐ ตัว ต้องมีระยะห่างไม่น้อยกว่า ๑ กิโลเมตร

(๔) สำหรับสถานประกอบการเลี้ยงสัตว์กว่า ๑,๐๐๐ ตัวขึ้นไป ต้องมีระยะห่างไม่น้อยกว่า ๒ กิโลเมตร

ผู้ขออนุญาตดังกล่าวให้ยื่นคำร้องต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบและเงื่อนไขที่กำหนดพร้อมด้วยหลักฐานดังต่อไปนี้

(๑) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน

(๒) สำเนาทะเบียนบ้าน

(๓) หนังสือแสดงความเป็นเจ้าของที่ดิน

(๔) เอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นสมควรเรียกเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณา” (รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒)

๓. วันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๒ บริษัท จ โดยนางสาว จ ยื่นคำร้องทั่วไป เพื่อขอเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นในการก่อสร้างฟาร์มไก่ ต่อเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๒ คณะกรรมการหมู่บ้านได้ประชุม ณ ศาลาประชาคม กำหนดจัดประชาคมในวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๖๒ กำหนดหลักเกณฑ์ผู้เข้าร่วมประชาคม ๓ กลุ่ม ได้แก่

(๑) ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่ที่ ๔

(๒) ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่อื่นแต่มีที่ดินอยู่ในหมู่ที่ ๔

(๓) ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่อื่นที่มีที่ดินเขตติดต่อ หมู่ที่ ๔ ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลกระทบจากฟาร์มดังกล่าว โดยมีการติดประกาศให้ประชาชนในหมู่บ้านทราบก่อนการประชุมประชาคมเป็นเวลา ๑๕ วัน

ในวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๖๒ หมู่บ้าน จึงได้จัดให้มีการประชุม กรณีดังกล่าว ณ ศาลาประชาคมโดยมีผู้เข้าร่วมประชาคม ดังนี้

หมู่ที่ ๑ ๒๒ ราย	คิดเป็นร้อยละ ๓.๗๔
หมู่ที่ ๒ ๖๖ ราย	คิดเป็นร้อยละ ๑๑.๒๒
หมู่ที่ ๓ ๗๗ ราย	คิดเป็นร้อยละ ๑๓.๐๘
หมู่ที่ ๔ ๒๖๑ ราย	คิดเป็นร้อยละ ๔๔.๓๘
หมู่ที่ ๕ ๘๐ ราย	คิดเป็นร้อยละ ๑๓.๖๐
หมู่ที่ ๖ ๑๐ ราย	คิดเป็นร้อยละ ๑.๗๐
หมู่ที่ ๗ ๒๐ ราย	คิดเป็นร้อยละ ๓.๔๐
หมู่ที่ ๘ ๕ ราย	คิดเป็นร้อยละ ๐.๘๕
หมู่ที่ ๙ ๒๙ ราย	คิดเป็นร้อยละ ๔.๘๓
หมู่ที่ ๑๐ ๒ ราย	คิดเป็นร้อยละ ๐.๓๔
หมู่ที่ ๑๑ ๒ ราย	คิดเป็นร้อยละ ๐.๓๔
ไม่ระบุหมู่ ๑๔ ราย	

โดยผลการประชุมรับฟังความคิดเห็นเป็นดังนี้

เห็นด้วย ๓๔๒ ราย คิดเป็นร้อยละ ๕๘.๑๖

ไม่เห็นด้วย ๒๑๔ ราย คิดเป็นร้อยละ ๓๖.๓๘

เซ็นชื่อแล้วไม่อยู่ออกเสียง ๓๒ ราย คิดเป็นร้อยละ ๕.๔๔ (รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๔)

๔. องค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับหนังสืออำเภอ เรื่อง แจ้งผลการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยอำเภอพัฒนานิคมแจ้งว่าศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ได้รับหนังสือร้องเรียน ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๖๒ เรื่อง ขอให้พิจารณาการทำประชาพิจารณ์ เมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๖๒ โดยผู้ยื่นคำร้องคัดค้านผลการประชุมประชาคม คัดค้านว่ามีบุคคลภายนอกพื้นที่หมู่บ้าน ร่วมลงมติในที่ประชุมประชาคมหมู่บ้าน โดยศูนย์ดำรงธรรมอำเภอได้พิจารณาแล้วเห็นว่าการประชุมประชาคมฟาร์มไกดังกล่าว ไม่เป็นไปตามข้อบัญญัติตำบล เรื่องการควบคุม เลี้ยงสัตว์ ปล่อยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๙ (รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๕)

ต่อมาผู้ยื่นคำร้องคัดค้านจำนวนสองรายดังกล่าวได้มีหนังสือร้องเรียนถึงองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อขอทราบผลพิจารณาดำเนินการในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่ตนเองได้ทวงถามการดำเนินการผ่านทางศูนย์ดำรงธรรมอำเภอว่าองค์การบริหารส่วนตำบลได้ดำเนินการอย่างไร โดยองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตอบหนังสือฉบับดังกล่าวไปยังผู้ร้องเรียนทั้งสองรายว่าตามที่ผู้ร้องเรียนได้ร้องเรียนผ่านศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ว่าการทำประชาคมของหมู่บ้านดังกล่าวหากพิจารณาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้วมิได้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงไม่สามารถพิจารณากรณีดังกล่าวได้จึงขอให้ประสานโดยตรงต่อคณะกรรมการหมู่บ้าน เพื่อรับทราบข้อมูล

หลังจากนั้นผู้ยื่นคำร้องคัดค้านจำนวนสองรายดังกล่าวได้มีหนังสือร้องเรียนมายังองค์การบริหารส่วนตำบล โดยสอบถามว่าการดำเนินการก่อสร้างฟาร์มไก่ดังกล่าวได้รับอนุญาตจากองค์การบริหารส่วนตำบลถูกต้องตามขั้นตอนหรือไม่ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลชี้แจงผู้ร้องว่าการขออนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวต้องดำเนินการตามข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งหากดำเนินการถูกต้องแล้วองค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องอนุญาตให้แก่ผู้ขออนุญาต จะใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง การควบคุม เลี้ยงสัตว์ ปลอยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาเป็นเหตุไม่อนุญาตออกไปอนุญาต อ.๑ มิได้ นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลยังได้ทำบันทึกข้อตกลงแนบท้ายแจ้งแก่ผู้ประกอบการอนุญาตว่าการอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวเป็นการอนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เท่านั้น ไม่เกี่ยวข้องกับขออนุญาตกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หากผู้ประกอบการประสงค์จะขออนุญาตตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ และข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง การควบคุม เลี้ยงสัตว์ ปลอยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๑ เห็นควรต้องดำเนินการขอจัดทำประชาคมใหม่ต่อคณะกรรมการหมู่บ้านก่อน หากมิได้ขอประชาคมใหม่องค์การบริหารส่วนตำบล ก็มีอาจออกไปอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพได้ และผู้ร้องได้ทำหนังสือร้องเรียนไปยังศูนย์ดำรงธรรมอำเภอและองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่ออุทธรณ์คำสั่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลใน ๓ ประเด็นได้แก่

(๑) ผู้ร้องเรียนเห็นว่า การก่อสร้างดังกล่าว มิได้เป็นไปตามกฎหมาย โดยมีได้ทำประชาคมโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งนายอำเภอ ได้เคยมีคำสั่งตรวจสอบข้อเท็จจริงและมีความเห็นว่าการทำประชาคมฟาร์มไก่ เมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๖๒ นั้นมีผลไม่สมบูรณ์

(๒) ผู้ร้องเรียนแจ้งว่าอำเภอมีความเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวไม่เป็นไปตามข้อบัญญัติตำบลเรื่องการควบคุม เลี้ยงสัตว์ ปลอยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๙ เนื่องจากประชาคมไม่ถูกต้อง

(๓) ผู้ร้องเรียนเห็นว่า การพิจารณาออกไปอนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ต้องนำข้อบัญญัติตำบลเรื่องการควบคุม เลี้ยงสัตว์ ปลอยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาร่วมพิจารณาการอนุญาตด้วย

(๔) ผู้ร้องเรียนแจ้งว่าระยะห่างจากฟาร์มไก่ดังกล่าวอยู่ห่างจากวัดเนินสว่าง ๑,๕๐๐ เมตร และมีชุมชนอยู่โดยรอบไม่ถึง ๒,๐๐๐ เมตร ซึ่งไม่เป็นไปตามข้อบัญญัติตำบลเรื่องการควบคุม เลี้ยงสัตว์ ปลอยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๙

ทางองค์การบริหารส่วนตำบลตอบข้อร้องเรียนดังกล่าวไปยังผู้ร้องดังนี้

(๑) การที่อำเภอได้มีความเห็นว่าการประชาคมฟาร์มไก่อดังกล่าวไม่เป็นไปตามข้อบัญญัติตำบลเรื่องการควบคุม เลี้ยงสัตว์ ปลอยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๑ ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการฟาร์มไก่ ที่จะต้องดำเนินการให้ถูกต้อง ก่อนจะยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑

(๒) การขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑

(๓) การออกไปอนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการนำบทบัญญัติของกฎหมายฉบับอื่น ๆ มาประกอบการพิจารณา

(๔) จากการตรวจสอบระยะห่างจากสถานที่ดังกล่าว เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ฯ ซึ่งกรณีนี้จะอยู่ในขั้นตอนในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพต่อไป

๕. องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับคำร้องขออนุญาตก่อสร้างอาคาร จากบริษัท จ ซึ่งจากการตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องพบว่า ผู้ประกอบการดำเนินการถูกต้องตามข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงได้ออกใบอนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคารตามแบบ อ.๑ เมื่อวันที่

๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ โดยได้ทำบันทึกข้อตกลงแนบท้ายแจ้งแก่ผู้ประกอบการอนุญาตก่อสร้างดังกล่าวเป็นการอนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒ เท่านั้น ไม่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หากผู้ประกอบการประสงค์จะขออนุญาตตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ และข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง การควบคุม เลี้ยงสัตว์ ปลอยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๑ เห็นควรต้องดำเนินการขอจัดทำประชาคมใหม่ต่อคณะกรรมการหมู่บ้านก่อน หากมิได้ขอประชาคมใหม่ องค์การบริหารส่วนตำบล ก็มีอาจออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพได้ (รายละเอียดตามสิ่งที่มาด้วย ๖)

๖. ผู้ร้องเรียนได้ร้องเรียนไปยังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยเมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓ รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ลงตรวจสอบพื้นที่และหาแนวทางร่วมกัน โดยมีส่วนราชการต่าง ๆ ภายในจังหวัดร่วมประชุม โดยในการประชุมดังกล่าวยังไม่ได้ข้อสรุปเพียงแต่ขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลนำไปทบทวนใหม่และตรวจสอบใหม่อีกครั้งเท่านั้น (รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๗)

๗. องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับคำร้องขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จาก บริษัท จ แต่องค์การบริหารส่วนตำบลระงับไว้ก่อนเนื่องจากก่อสร้างโรงเรียนเลี้ยงไก่ยังไม่แล้วเสร็จ ซึ่งคาดว่าจะแล้วเสร็จประมาณเดือนพฤษภาคม ๒๕๖๓

จากกรณีดังกล่าวองค์การบริหารส่วนตำบล มีความเห็นว่า การขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพดังกล่าว เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๑ มาตรา ๓๑ ซึ่งตามกฎหมายฉบับดังกล่าวไม่มีการกำหนดให้นำเรื่อง การทำประชาคม หรือประชาพิจารณ์มาประกอบการพิจารณา จึงเป็นเรื่องที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ การประกอบกับข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๖๐ ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการควบคุมดูแลกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ที่มีกระบวนการผลิตหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดมลพิษ หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนที่อยู่บริเวณข้างเคียงของการประกอบกิจการในเชิงธุรกิจ ไม่ได้กำหนดเรื่องระยะห่างตามคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขด้านสุขลักษณะสำหรับกิจการเลี้ยงไก่ พ.ศ. ๒๕๕๓ (รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๓) ซึ่งกำหนดให้เป็นหลักเกณฑ์ประกอบการพิจารณาตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑ ไว้

แต่ประเด็นปัญหาของการร้องเรียนกันในกรณีดังกล่าวเกิดจาก ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง การควบคุม เลี้ยงสัตว์ ปลอยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๑ ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการกำหนดเขตพื้นที่ห้ามเลี้ยงหรือปลอยสัตว์เลี้ยง หรือห้ามเลี้ยงสัตว์เกินกว่าจำนวนที่กำหนด หรือให้เลี้ยงได้โดยต้องปฏิบัติตามอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อป้องกันปัญหาด้านสุขภาพและไม่ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญ มีการนำคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขด้านสุขลักษณะสำหรับกิจการเลี้ยงไก่ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งกำหนดให้เป็นหลักเกณฑ์ประกอบการพิจารณาจัดทำข้อบัญญัติตำบล เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑ มากำหนดไว้ประกอบกับการกำหนดให้มีการทำประชาคม หรือประชาพิจารณ์เอาไว้ ซึ่งเป็นเรื่องที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ ดังนั้นข้อบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นข้อบัญญัติที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ โดยการตีความดังกล่าวอาศัยหลักการตามคำวินิจฉัยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ อุทธรณ์ที่ ๘๑/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๒ (รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๗) วินิจฉัยไว้

จากการพิจารณาจากข้อกฎหมายที่กล่าวถึงทั้งหมด องค์การบริหารส่วนตำบล จึงน่าจะ มีอำนาจในการออกใบอนุญาตกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑ ให้แก่ผู้ประกอบการบริษัท จ

ดังนั้นเพื่อให้การวินิจฉัยมีความถูกต้องตามระเบียบ เจตนารมณ์ของระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้ององค์การบริหารส่วนตำบล จึงขอหารือการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนี้

๑. การทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑ ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นถูกต้องหรือไม่

๒. องค์การบริหารส่วนตำบล จะสามารถออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑ ให้แก่ ผู้ประกอบการบริษัท จ ได้หรือไม่

๓. องค์การบริหารส่วนตำบล ควรทำอย่างไรกับข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง การควบคุม เลี้ยงสัตว์ ปล่อยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่มีเนื้อหาขัดแย้งกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

กรมอนามัยได้วิเคราะห์ข้อกฎหมายและประเด็นข้อหาหรือประกอบการพิจารณาให้ความเห็นดังนี้

#### ๑. ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา ๗ เมื่อมีกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับในท้องถิ่นใดให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งมีกิจการหรือการดำเนินการตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของท้องถิ่นนั้น ดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงในการนี้ หากมีกรณีจำเป็นให้ราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือแก้ไขปรับปรุงข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ใช้บังคับอยู่ก่อนมีกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๖ เพื่อกำหนดรายละเอียดการดำเนินการในเขตท้องถิ่นนั้นให้เป็นไปตามกฎกระทรวงดังกล่าวได้

ข้อบัญญัติท้องถิ่นใดถ้าขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๖ ให้บังคับตามกฎหมายกระทรวงนั้น ทั้งนี้เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นหรือมีเหตุผลเป็นพิเศษเฉพาะท้องถิ่น ราชการส่วนท้องถิ่นอาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใดขัดหรือแย้งกับที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๖ ได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

มาตรา ๓๒ กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น กำหนดประเภทของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่ออกตามมาตรา ๓๑<sup>๒</sup> บางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ต้องควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินกิจการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพและมาตรา ๓๓<sup>๓</sup> กำหนดให้ผู้ดำเนินกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประเภทที่ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุม โดยกระทำในลักษณะที่เป็นการค้าต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนเริ่มดำเนินกิจการ และต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ และข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น หากผู้ใดประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประเภทที่ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมในพื้นที่ โดยไม่ได้รับอนุญาตถือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา ๓๓ ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา ๗๑

<sup>๒</sup> มาตรา ๓๑ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้กิจการใดเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

<sup>๓</sup> มาตรา ๓๓ เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๑) ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการตามประเภทที่มีข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมตามมาตรา ๓๒ (๑) ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

ในการออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจกำหนดเงื่อนไขโดยเฉพาะให้ผู้รับอนุญาตปฏิบัติเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณชนเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้โดยทั่วไปข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๑) ก็ได้ ใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ใช้ได้สำหรับกิจการประเภทเดียวและสำหรับสถานที่แห่งเดียว

มาตรา ๒๙<sup>๔</sup> กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ได้ อาจกำหนดให้เป็นเขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทโดยเด็ดขาด หรือไม่เกินจำนวนที่กำหนด หรือเป็นเขตที่การเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทอยู่ภายใต้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้

๒) กฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐

ข้อ ๕ ผู้ดำเนินกิจการในสถานประกอบกิจการประเภทที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้ออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมและมีผลใช้บังคับในท้องถิ่นนั้นแล้วต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงนี้

สถานประกอบกิจการที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองหรือกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารมีผลใช้บังคับ สถานประกอบกิจการที่เป็นโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานหรือสถานประกอบกิจการที่มีการประกอบกิจการเกี่ยวกับวัตถุอันตราย ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย แล้วแต่กรณี

ข้อ ๖ สถานประกอบกิจการต้องตั้งอยู่ห่างจากศาสนสถาน โรงพยาบาล สถานศึกษา สถานเลี้ยงเด็ก สถานดูแลผู้สูงอายุหรือผู้ป่วยพักฟื้นหรือพิการ หรือสถานที่อื่นใดที่ต้องมีการคุ้มครองสุขภาพของประชาชนเป็นพิเศษ ซึ่งจะต้องไม่อยู่ในระยะที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน หรือต้องจัดให้มีระบบป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนที่มีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงลักษณะและประเภทของสถานประกอบกิจการ

การกำหนดสถานที่อื่นใดเพิ่มเติม การกำหนดระยะห่าง และการกำหนดให้มีระบบป้องกันตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ความในวรรคหนึ่งและวรรคสองไม่ใช้บังคับกับสถานประกอบกิจการที่เป็นโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

## ๒. ความเห็นในประเด็นข้อหารือ

**ข้อหารือที่ ๑ :** การทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๑ ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นถูกต้องหรือไม่

**ข้อหารือที่ ๒ :** องค์การบริหารส่วนตำบล จะสามารถออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๑ ให้แก่ผู้ประกอบการบริษัท จ ได้หรือไม่

**ความเห็น :** กรมอนามัยได้นำเสนอประเด็นข้อหารือที่ ๑ และข้อหารือที่ ๒ ดังกล่าวต่อคณะกรรมการบริหารและขับเคลื่อนการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ในการประชุมครั้งที่ ๙-๒/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๓ ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาและมีความเห็น ดังนี้ โดยหลักการพิจารณาการออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นพิจารณาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการหรือเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่น รวมทั้งต้องปฏิบัติตาม

<sup>๔</sup> มาตรา ๒๙ เพื่อประโยชน์ในการรักษาสุขภาพความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนในท้องถิ่นหรือเพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสัตว์ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของพื้นที่ในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นเขตควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ได้

การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ราชการส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดให้เป็นเขตห้ามเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทโดยเด็ดขาด หรือไม่เกินจำนวนที่กำหนด หรือเป็นเขตที่การเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทต้องอยู่ภายใต้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

สำหรับในกรณีการพิจารณาอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภท การเลี้ยงไก่ตามที่ได้หรือมานี้ เมื่อได้วิเคราะห์ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ และข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกอบกับบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดประเภทหรือขนาดของกิจการ และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ผู้ขออนุญาตจะต้องดำเนินการก่อนการพิจารณาออกใบอนุญาต พ.ศ. ๒๕๖๑ และ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. ๒๕๖๑ แล้วมีความเห็นว่า การประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทการเลี้ยงไก่ ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับตาม ประกาศกระทรวงสาธารณสุขฯ ทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าว ดังนั้น ผู้ประกอบกิจการจึงไม่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการยื่นขอรับใบอนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนดำเนินการ อย่่างไรก็ตาม ในข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง การควบคุม เลี้ยงสัตว์ ปล่อยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้ กำหนดให้ผู้ใดประสงค์จะเลี้ยงสัตว์ตามที่ข้อบัญญัติกำหนดต้องได้รับความยินยอมจากการประชุมประชาคม หมู่บ้าน และได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในท้องถิ่น นั้น ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบล จะพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทการเลี้ยงไก่จะต้องพิจารณาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการหรือเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง การควบคุม เลี้ยงสัตว์ ปล่อยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๑ ด้วย ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามความใน กฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๕ วรรคสอง ที่กำหนดให้ สถานประกอบกิจการต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย

หากองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ประกอบกิจการปฏิบัติถูกต้องตาม หลักเกณฑ์ วิธีการหรือเงื่อนไขที่กำหนดตามข้อบัญญัติท้องถิ่นทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าว กฎกระทรวงควบคุมสถาน ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดประเภท หรือขนาดของกิจการ และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ผู้ขออนุญาตจะต้องดำเนินการก่อนการพิจารณา ออกใบอนุญาต พ.ศ. ๒๕๖๑ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. ๒๕๖๑ และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม องค์การบริหารส่วนตำบล ก็สามารถออกใบอนุญาตต่อไปได้

**ข้อหาหรือที่ ๓ :** องค์การบริหารส่วนตำบล ควรทำอย่างไรกับข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วน ตำบล เรื่อง การควบคุม เลี้ยงสัตว์ ปล่อยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่มีเนื้อหาขัดแย้งกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

**ความเห็น :** การออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการ สาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ราชการส่วนท้องถิ่นควรต้องยึดหลักสำคัญเบื้องต้นดังนี้

- ๑) ต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน
- ๒) ต้องตราข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกรอบแห่งบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจนั้น หมายความว่า การออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นต้องไม่เกินกว่าที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้
- ๓) ต้องตราข้อบัญญัติของท้องถิ่นตามขั้นตอนและกระบวนการตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่ลัดขั้นตอน หรือไม่ละเลยต่อกระบวนการที่กฎหมายกำหนด

สำหรับในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลได้ออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ และข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง การ ควบคุม เลี้ยงสัตว์ ปล่อยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๑ เพื่อบังคับใช้ในท้องถิ่นไปแล้วนั้น หากเห็นว่าข้อบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับมี

เนื้อหาไม่สอดคล้องกันหรืออาจมีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติและอนุบัญญัติที่ออกใหม่หรือไม่ สอดคล้องกับการป้องกันแก้ไขปัญหาด้านสาธารณสุขและอนามัยสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถยกเลิกข้อบัญญัติเดิมหรือปรับปรุงแก้ไขและออกข้อบัญญัติท้องถิ่นใหม่ได้ ทั้งนี้ ศึกษารายละเอียดแนวทางการร่างข้อบัญญัติได้ที่คู่มือตัวอย่างร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และคู่มือแบบการร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยดาวนโหลดหนังสือ/คู่มือทางเว็บไซต์ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย <http://laws.anamai.moph.go.th>

กรมอนามัย  
ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข  
๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓

**หมายเหตุ :** ท่านสามารถศึกษาแนวทางการตอบข้อหารือในประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ว่าด้วยการสาธารณสุข ได้ที่เว็บไซต์ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข หรือสแกนได้ที่คิวอาร์โค้ดนี้

