

บันทึกการตอบข้อหารือกรมอนามัย
เรื่อง แนวทางการพิจารณาอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ
ประเภทการขุดดิน ตักดิน ด้วยเครื่องจักร

นาย จ. ผู้รับมอบอำนาจจากนาย ก. ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๖๖ เพื่อขอหารือ เรื่อง การขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ประกอบการพิจารณาอนุญาต โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ด้วยเทศบาลตำบล ป. ได้มีหนังสือแจ้งให้นาย ก. มายื่นขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพต่อเทศบาลตำบล ป. ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยได้ชี้แจงข้อกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องตามหนังสือที่ ชม ๐๐๐๐/๐๐๐ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๖ นาย จ. ผู้รับมอบอำนาจจากนาย ก. เห็นว่ากรณีการขุดดินซึ่งได้แจ้งการขุดดินโดยได้รับใบรับแจ้งการขุดดิน จากเจ้าพนักงานท้องถิ่นนายกเทศมนตรีตำบล ป. ตามพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานประเภทกิจการขุด ตัก ลอก ดินในที่ดินกรรมสิทธิ์ สำหรับใช้ในการก่อสร้างและจำหน่ายจากอุตสาหกรรมจังหวัด ข. ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แล้ว ซึ่งเทศบาลตำบล ป. เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ ตามข้อ ๕.๑๑ กำหนดเป็นกรณียกเว้นหากการดำเนินการขุดดินหรืออย่างอื่นได้รับใบอนุญาต จึงเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายในการตีความที่ควรต้องมีความชัดเจน เพื่อมิเป็นการสร้างภาระขั้นตอนเกิน จำเป็นกับผู้ประกอบกิจการ ซึ่งในขั้นตอนก่อนได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานมีการจัดการรับฟังความคิดเห็นประชาชนตามขั้นตอนกฎหมายโรงงานแล้ว จึงขอหารือกองกฎหมาย กรมอนามัย ดังนี้

ข้อหารือ : การขุดดินที่ได้รับใบแจ้งการขุดดินหรือถมดินตามพระราชบัญญัติการขุดดิน และถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน จากอุตสาหกรรม จังหวัด ข. แล้ว จะเข้าข่ายต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและต้องดำเนินการรับ ฟังความคิดเห็นของประชาชนตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม อีกหรือไม่

ความเห็นในประเด็นข้อหารือ

กรมอนามัย ได้วิเคราะห์ข้อกฎหมายและประเด็นข้อหารือประกอบการพิจารณาให้ความเห็น ดังนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไข เพิ่มเติม มาตรา ๓๑^๒ ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้การสะสม ผสมซีเมนต์ หิน ดิน ทราย วัสดุก่อสร้างรวมทั้งการขุด ตัก ดุด โม่ บด หรือย่อยด้วย เครื่องจักร เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทที่ ๑๑ (๔) โดยมีขอบเขตความหมาย หมายถึง สถานที่ ที่ทำการเก็บสะสม ซีเมนต์ หิน ดิน ทราย วัสดุก่อสร้าง รวมทั้งการขุด ตัก ดุด โม่ บด หรือย่อยด้วยเครื่องจักร

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๔/ ลงวันที่ ตุลาคม ๒๕๖๖ ซึ่งกรมอนามัยมีถึง นาย จ. ผู้รับมอบอำนาจจากนาย ก.

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

^๒ มาตรา ๓๑ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้ กิจการใดเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

ที่มีการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างต่อเนื่องกันแล้วแต่กรณี ซึ่งพระราชบัญญัติ^๓ มาตรา ๓๒ (๑)^๓ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้ประเภทกิจการตามมาตรา ๓๑ บางกิจการหรือทุกกิจการเป็นกิจการที่ควบคุมในท้องถิ่นนั้น และมาตรา ๓๒ (๒)^๔ ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินการปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ และมาตรา ๓๓^๕ บัญญัติให้ ผู้ประกอบกิจการประเภทที่ราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมในพื้นที่ในลักษณะที่เป็นการค้าต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการก่อนเริ่มดำเนินการ

เมื่อวิเคราะห์เทศบัญญัติเทศบาลตำบล ป. เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๕.๑๑ (๔) “การสะสม ผสมซีเมนต์ หิน ดิน หวาย วัสดุก่อสร้าง รวมทั้งการขุด ตัก คูด โม่ บด หรือย่อย ด้วยเครื่องจักร ยกเว้นกิจการที่ได้รับใบอนุญาตใน ๕.๑๑ (๒)” ซึ่งข้อความ “...ยกเว้นกิจการที่ได้รับใบอนุญาตใน ๕.๑๑ (๒)” หมายความว่า หากราชการส่วนท้องถิ่นพิจารณาตามข้อเท็จจริงของการดำเนินการแล้วเห็นว่าเข้าข่ายเป็นกิจการประเภทที่กำหนดในข้อ ๕.๑๑ (๒) “การระเบิด โม่ บด หรือย่อย หิน ด้วยเครื่องจักร” ให้ราชการส่วนท้องถิ่นพิจารณาออกใบอนุญาตเป็นการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประเภทที่กำหนดในข้อ ๕.๑๑ (๒) และหากผู้ประกอบการได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประเภทที่กำหนดในข้อ ๕.๑๑ (๒) แล้ว จะได้รับการยกเว้น โดยไม่ต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประเภทที่กำหนดในข้อ ๕.๑๑ (๔) อีก ประกอบกับการวิเคราะห์พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พบว่า ไม่ปรากฏบทบัญญัติใดที่ยกเว้นให้ผู้ประกอบการที่ได้ใบรับแจ้งการขุดดินหรือถมดินตามพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือผู้ได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แล้ว ไม่ต้องขอรับใบอนุญาตตามกฎหมายอื่น อีกทั้งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ก็มีได้มีบทบัญญัติโดยยกเว้นให้ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือได้ใบรับแจ้งตามกฎหมายอื่นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ดังนั้น ผู้ประกอบการจึงต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย โดยกฎหมายแต่ละฉบับมีเจตนารมณ์ในการควบคุมดูแลที่แตกต่างกัน

สำหรับกรณีการดำเนินการขุดดินของนาย ก. ตามที่หารือมานี้ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นพิจารณาอนุญาตตามข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกฎหมายเป็นสำคัญ หากราชการส่วนท้องถิ่นตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วพบว่า นาย ก. มีการดำเนินการขุด ตัก ดิน ด้วยเครื่องจักรในลักษณะที่เป็นการค้า นาย ก. จะต้องยื่นขอรับ

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

^๓ มาตรา ๓๒ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการที่ประกาศตามมาตรา ๓๑ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดประเภทของกิจการตามมาตรา ๓๑ บางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น

^๔ (๒) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินการตาม (๑) ปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ

^๕ มาตรา ๓๓ เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๑) ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการตามประเภทที่มีข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมตามมาตรา ๓๒ (๑) ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

ในการออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจกำหนดเงื่อนไขโดยเฉพาะให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณชนเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้โดยทั่วไปในข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๒) ก็ได้

ใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ใช้ได้สำหรับกิจการประเภทเดียวและสำหรับสถานที่แห่งเดียว

ใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทการขุด ตักดิน ด้วยเครื่องจักร ตามเทศบัญญัติ เทศบาลตำบล ป. เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๕.๑๑ กิจการที่เกี่ยวกับ หิน ดิน ทราย ซีเมนต์ หรือวัตถุที่คล้ายคลึง (๔) การสะสม ผสมซีเมนต์ หิน ดิน ทราย วัสดุก่อสร้าง รวมทั้ง การขุด ตัก คูด โม่ บด หรือย่อย ด้วยเครื่องจักร และจะต้องดำเนินการให้ถูกสุขลักษณะเป็นไปตาม หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในข้อบัญญัติท้องถิ่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวงหรือประกาศกรมอนามัย ที่เกี่ยวข้องที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ด้วย ทั้งนี้ การประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภท การสะสม ผสมซีเมนต์ หิน ดิน ทราย วัสดุก่อสร้าง รวมทั้งการขุด ตัก คูด โม่ บด หรือย่อยด้วยเครื่องจักร ไม่อยู่ในประเภทกิจการที่ผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้อง ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง ก่อนการยื่นขอรับใบอนุญาตตามประกาศกระทรวง สาธารณสุข เรื่อง กำหนดประเภทหรือขนาดของกิจการและหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ผู้ขออนุญาต จะต้องดำเนินการก่อนการพิจารณาออกใบอนุญาต พ.ศ. ๒๕๖๑ และประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๕๔ วรรคสอง^๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่หากมีกฎหมายฉบับอื่นใด กำหนดให้ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องก็ต้องดำเนินการตามกฎหมายฉบับนั้นด้วย

กองกฎหมาย กรมอนามัย
ตุลาคม ๒๕๖๖

หมายเหตุ : - ความเห็นในประเด็นข้อหาดังกล่าวข้างต้น เป็นเพียงความเห็นที่ยึดตามหลักการและ เจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับราชการส่วนท้องถิ่น เท่านั้น ไม่สามารถใช้อ้างอิงเป็นหลักฐานเพื่อดำเนินการคดีต่อศาลได้
- ท่านสามารถศึกษาแนวทางการตอบข้อหารือในประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วย การสาธารณสุข ได้ที่เว็บไซต์กองกฎหมาย กรมอนามัย หรือสแกนได้ที่คิวอาร์โค้ดนี้



พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา ๕๔ วรรคสอง

เพื่อประโยชน์ในการป้องกันเหตุรำคาญหรือผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพ ของประชาชน ชุมชน หรือสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทหรือขนาดของกิจการหลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ผู้ขออนุญาตจะต้องดำเนินการก่อนการพิจารณาออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง