เรื่องเสร็จที่ ๑๑ /๒๕๖๙[๑]

บันทึกการตอบข้อหารือกรมอนามัย
เรื่อง แนวทางการพิจารณาอนุญาตกิจการเกี่ยวกับปิโตรเลียมหรือผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม
ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและกฎหมายว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง

เทศบาล N มีหนังสือด่วนที่สุด ถึงอธิบดีกรมอนามัย เพื่อขอหารือการประกอบกิจการเกี่ยวกับปิโตเลียม ปิโตรเคมี ถ่านหิน ถ่านโค้ก และสารเคมีต่าง ๆ กรณีประกอบกิจการสะสมน้ำมันเครื่องยนต์ น้ำมันหล่อลื่น น้ำมันเบรกรถยนต์ หรือจักรยานยนต์ในลักษณะสำเร็จรูปทั้งแบบขวดและแบบแกลลอนเพื่อจำหน่ายปลีกหรือส่ง โดยเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงของการดำเนินกิจการ ประกอบกับบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่าเข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ และเป็นกิจการควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง ประเภทที่ ๑ ได้แก่ กิจการที่สามารถประกอบการได้ทันทีตามความประสงค์ของผู้ประกอบกิจการ เทศบาล N จึงขอหารือ ดังนี้

ข้อหารือที่ ๑ : การสะสมน้ำมันเครื่องยนต์ น้ำมันหล่อลื่น น้ำมันเบรกรถยนต์หรือจักรยานยนต์ในลักษณะสำเร็จรูปทั้งแบบขวดและแบบแกลลอนเพื่อจำหน่ายปลีกหรือส่ง เข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภท ๑๒ (๓) การผลิต สะสม กลั่น หรือขนส่งปิโตเลียมหรือผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม หรือไม่ อย่างไร

ข้อหารือที่ ๒ : เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าการประกอบกิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่ต้องควบคุมตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื่อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประเภทที่ ๑ กิจการที่สามารถประกอบการได้ทันทีตามความประสงค์ของผู้ประกอบกิจการ ดังนั้น ผู้ประกอบการสามารถประกอบกิจการได้ทันที โดยไม่ต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือไม่ อย่างไร

กรมอนามัย ได้พิจารณาข้อหารือและวิเคราะห์ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับเทียบเคียงบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๔๐๐/๒๕๖๓ แล้ว มีความเห็นดังนี้

ความเห็นข้อหารือที่ ๑ : พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมวด ๗ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ มาตรา ๓๑[๒] ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้กิจการใดเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งได้ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ แต่ประกาศกระทรวงฯ ฉบับนี้ มิได้กำหนดขอบเขตความหมายของการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพไว้เป็นการเฉพาะ กรมอนามัย จึงได้จัดทำคู่มือแนวทางการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับปรับปรุง) ขึ้น เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับราชการส่วนท้องถิ่นในการพิจารณาขอบเขตความหมายของการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงฯ ฉบับนี้ โดยได้มีแนวทางการพิจารณาขอบเขตความหมายของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ ใน ข้อ ๓ ของ ๑๒. (๓) “การผลิต สะสม กลั่น หรือขนส่ง ปิโตรเลียมหรือผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม” มีขอบเขตความหมาย หมายถึง สถานที่ที่ทำการผลิต กลั่น หรือสะสมน้ำมันปิโตรเลียมหรือผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมต่าง ๆ รวมทั้งการขนส่งน้ำมันปิโตรเลียมหรือผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมนั้น ๆ ด้วย

---

[๑] ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๔/ ลงวันที่ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ ซึ่งกรมอนามัยมีถึงนายกเทศมนตรี N

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

[๒] **มาตรา ๓๑** ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้กิจการใดเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

“ปิโตรเลียม” หมายความว่า น้ำมันดิบ ก๊าซธรรมชาติ ก๊าซธรรมชาติเหลว สารพลอยได้ และสารประกอบไฮโดรคาร์บอนอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ และอยู่ในสภาพอิสระ ไม่ว่าจะมีลักษณะเป็นของแข็ง ของหนืด ของเหลว หรือก๊าซ และให้หมายความรวมถึงบรรดาไฮโดรคาร์บอนหนักที่อาจนำขึ้นมาจากแหล่งโดยตรง โดยใช้ความร้อนหรือกรรมวิธีทางเคมี แต่ไม่หมายความรวมถึง ถ่านหิน หินน้ำมัน หรือหินอื่นที่สามารถนำมากลั่นเพื่อแยกเอาน้ำมันด้วยการใช้ความร้อนหรือกรรมวิธีทางเคมี ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม คือ ผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการนำน้ำมันดิบหรือก๊าซธรรมชาติผ่านกระบวนการกลั่นและแยกส่วนประกอบในโรงกลั่น เพื่อเปลี่ยนให้เป็นเชื้อเพลิงและวัตถุดิบต่าง ๆ ที่ใช้ในชีวิตประจำวันและอุตสาหกรรม โดยแบ่งหลัก ๆ เป็นเชื้อเพลิงพลังงาน เช่น เบนซิน ดีเซล ก๊าซหุงต้ม LPG และผลิตภัณฑ์ต่อเนื่อง เช่น ยางมะตอย น้ำมันหล่อลื่น น้ำมันเครื่องยนต์ พลาสติก

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากข้อมูลข้อเท็จจริงตามที่หารือมานี้ มีความเห็นว่า การสะสมน้ำมันเครื่องยนต์ น้ำมันหล่อลื่น ในลักษณะสำเร็จรูปทั้งแบบขวดและแบบแกลลอนเพื่อจำหน่ายปลีกหรือส่ง ซึ่งถือเป็นการสะสมผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมเพื่อจำหน่าย จึงเข้าข่ายเป็นการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ ในข้อ ๓. ของ ๑๒. (๓) การผลิต สะสม กลั่น หรือขนส่งน้ำมันปิโตรเลียม หรือผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม

ความเห็นข้อหารือที่ ๒ : พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๓[๓] กำหนดให้ ผู้ดำเนินกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประเภทที่ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุม โดยกระทำในลักษณะที่เป็นการค้า ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนเริ่มดำเนินกิจการ ทั้งนี้ พระราชบัญญัตินี้ มิได้มีบทบัญญัติยกเว้นให้ผู้ประกอบกิจการไม่ต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นในกรณีที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องแล้ว อีกทั้ง เมื่อพิจารณาบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง ก็มิได้มีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่น โดยเทียบเคียงกับบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๔๐๐/๒๕๖๓ เรื่อง การขอใบอนุญาตประกอบกิจการอาคารเช่าตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๓๕ ได้วางแนวทางการพิจารณาไว้ว่า “...เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ซึ่งตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรการในการกำกับดูแลกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขและการป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อมแล้วไม่ปรากฏบทบัญญัติใดที่ยกเว้นให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องปฏิบัติ ตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ อีกทั้งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติฯ ก็มิได้มีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ ตลอดจนหน้าที่และภารกิจของการเคหะแห่งชาติได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่น และแม้การดำเนินโครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) จังหวัดระยอง จะเป็นโครงการที่อยู่ภายใต้แผนการดำเนินงานตามภารกิจหลักของการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๖ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ก็ไม่มีผลเป็นการยกเว้นให้การเคหะแห่งชาติไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย การเคหะแห่งชาติจึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย”

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

[๓] **มาตรา ๓๓** เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๑) ใช้บังคับห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการตามประเภทที่มีข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมตามมาตรา ๓๒ (๑) ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

ดังนั้น จากประเด็นที่หารือมานี้ หากเทศบาล N ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๒[๕] แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ออกเทศบัญญัติเพื่อควบคุมกิจการประเภทการสะสมปิโตรเลียมหรือผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมไว้แล้ว ผู้ใดจะดำเนินกิจการสะสมน้ำมันเครื่องยนต์ น้ำมันหล่อลื่น หรือสะสมผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม เพื่อจำหน่ายหรือดำเนินกิจการในลักษณะที่เป็นการค้า จะต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนการดำเนินกิจการ และผู้ประกอบกิจการจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง และข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามความพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย

กรมอนามัย
กองกฎหมาย
กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙

หมายเหตุ : - ความเห็นในประเด็นข้อหารือดังกล่าวข้างต้น เป็นเพียงความเห็นที่ยึดตามหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ไม่สามารถใช้อ้างอิงเป็นหลักฐาน เพื่อดำเนินการคดีต่อศาลได้

- ท่านสามารถศึกษาแนวทางการตอบข้อหารือในประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ได้ที่เว็บไซต์กองกฎหมาย กรมอนามัย หรือสแกนได้ที่คิวอาร์โค้ดนี้

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

[๕] **มาตรา ๓๒** เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการที่ประกาศตามมาตรา ๓๑ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดประเภทของกิจการตามมาตรา ๓๑ บางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับให้ผู้ดำเนินกิจการตาม (๑) ปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินกิจการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ