

บันทึกการตอบข้อหารือศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข  
เรื่อง การประกอบกิจการโรงงานผลิตแอสฟัลต์ติกคอนกรีต

องค์การบริหารส่วนตำบลพนมวังค์ จังหวัดพัทลุง ได้มีหนังสือที่ พท ๗๔๓๐๑/๑๓๔๑ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ ถึงศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข เพื่อขอหารือการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ กรณีกิจการโรงงานผลิตแอสฟัลต์ติกคอนกรีตโดยมีรายละเอียดดังนี้

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีโรงงานผลิตแอสฟัลต์ติกคอนกรีต ประกอบกิจการส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ของประชาชนในพื้นที่ตำบลพนมวังค์ อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง โดยมีมติให้กำหนดมาตรการ การแก้ไขปัญหาไปยังองค์การบริหารส่วนตำบลพนมวังค์ ตามนัยพระราชบัญญัติคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ พิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น กำหนดให้กิจการผลิตแอสฟัลต์ติกคอนกรีต เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ทั้งนี้ ให้ดำเนินการโดยเร็วแล้วแจ้งให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ ทราบผลภายในสามสิบวัน นั้น

องค์การบริหารส่วนตำบลพนมวังค์ ได้พิจารณาแล้วตามพระราชบัญญัติการ สาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑ กำหนดให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้กิจการใดเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประกอบกับ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ ไม่ได้ระบุไว้อย่าง ชัดเจนว่ากิจการผลิตแอสฟัลต์ติกคอนกรีต เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ดังนั้น เพื่อเป็นการ แก้ไขปัญหาดังกล่าวตามมติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ องค์การบริหารส่วนตำบลพนม วังค์ จึงขอหารือว่ากิจการโรงงานผลิตแอสฟัลต์ติกคอนกรีต เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทกิจการใดตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ ผลการพิจารณาเป็นประการใด ขอความกรุณาแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลพนมวังค์ ทราบ ด้วย จักขอบพระคุณยิ่ง

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข ได้พิจารณาข้อหารือขององค์การบริหารส่วนตำบล พนมวังค์ และได้ประสานงานขอรายละเอียดเพิ่มเติมในประเด็นที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นดังนี้

สารแอสฟัลท์หรือยางมะตอย เป็นผลิตภัณฑ์ที่ได้จากกระบวนการกลั่นน้ำมันดิบที่มี สีดำ เหนียว มีความหนืดสูง มีคุณสมบัติใช้เป็นตัวยึดประสานป้องกันการรั่วซึมและทนความเป็นกรด หรือต่างอ่อนๆ ได้ดี สามารถเปลี่ยนเป็นของเหลวหรืออ่อนตัวเมื่อถูกความร้อน และแข็งตัวเมื่อถูก ความเย็น ส่วนแอสฟัลต์ติกคอนกรีต คือ วัสดุที่ได้จากการผสมร้อนระหว่างมวลรวม (Aggregate) กับ แอสฟัลต์ซีเมนต์ (Asphalt Concrete Mixing Plant) โดยการควบคุมอัตราส่วนผสมและอุณหภูมิ

<sup>๑</sup> ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๙๒๗.๐๓/ ๔๒ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๙ ซึ่งศูนย์บริหารกฎหมาย สาธารณสุขมีถึงองค์การบริหารส่วนตำบลพนมวังค์ จังหวัดพัทลุง

<sup>๒</sup> สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) <http://www.nstda.or.th/vdo-nstda/sci-day-techno/๔๖๒๑-asphalt>. ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๘

ตามที่กำหนด<sup>๓</sup>ซึ่งแอสฟัลท์คอนกรีต (asphalt concrete) หรือแอสฟัลท์ จะทำหน้าที่ผสมระหว่างหิน และทรายให้เป็นเนื้อเดียวกัน มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในงานก่อสร้าง งานบูรณะและบำรุงทาง โดยการปูหรือเกลี่ยแต่งและบดทับบนชั้นทางใดๆ ที่ได้เตรียมไว้

สำหรับการควบคุมดูแลกิจการในลักษณะดังกล่าว กระทรวงสาธารณสุขได้ออก ประกาศเรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘<sup>๔</sup> กำหนดให้การผสมผสมซีเมนต์หินดิน ทรายวัสดุก่อสร้างรวมทั้งการขุดตักคูดโมบหรือย่อยด้วยเครื่องจักรยกเว้นกิจการที่ได้รับใบอนุญาตใน ๑๑(๒) เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทที่ ๑๑ (๔) ดังนั้น จากการพิจารณาข้อมูลทาง วิชาการประกอบกับประกาศกระทรวงฉบับดังกล่าวข้างต้นแล้วมีความเห็นว่า การผลิต แอสฟัลท์ติกคอนกรีตเป็นการผสมวัสดุก่อสร้าง จึงเข้าข่ายเป็นการประกอบกิจการที่เป็นอันตราย ต่อสุขภาพ ซึ่งผู้ประกอบการต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนเริ่มดำเนินกิจการ ตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕<sup>๕</sup> และยังคงปฏิบัติให้ถูกต้อง ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วยตามกฎหมายกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการ ควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕<sup>๖</sup>

แต่ทั้งนี้ จากการสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้หารือ ได้ความว่า องค์การบริหาร ส่วนตำบลพนมวังค์ ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๒ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข

---

<sup>๓</sup>กรมทางหลวงกองวิเคราะห์และวิจัย. แอสฟัลต์คอนกรีต (Asphalt Concrete or Hot - Mix Asphalt). <http://www.doh.go.th/spaw๒/uploads/files/menu๑/๐๑/dhs๔๐๘-๓๒.pdf>. ๔ มกราคม ๒๕๕๙.

<sup>๔</sup>กรมชลประทาน. การใช้ยางพาราผสมแอสฟัลต์กบงานลาดยางผิวถนน. <http://irrigation.rid.go.th/rid๑๔/water/engineer๑๔/pararoad.pdf>. ๔ มกราคม ๒๕๕๙.

<sup>๕</sup> ๑๑. กิจการที่เกี่ยวกับหินดินทรายซีเมนต์หรือวัสดุที่คล้ายคลึง  
(๑) การผลิตภาชนะดินเผาหรือผลิตภัณฑ์ดินเผา  
(๒) การระเบิดไม่บดหรือย่อยหินด้วยเครื่องจักร  
(๓) การผลิตสิ่งของเครื่องใช้หรือผลิตภัณฑ์อื่นๆด้วยซีเมนต์หรือวัสดุที่คล้ายคลึง  
(๔) การผสมผสมซีเมนต์ หิน ดิน ทราย วัสดุก่อสร้าง รวมทั้งการขุดตัก คูด โมบ หรือ ย่อย ด้วยเครื่องจักร ยกเว้นกิจการที่ได้รับใบอนุญาตใน๑๑(๒)

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๖</sup> มาตรา ๓๓ เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อกำหนดของท้องถิ่น ตามมาตรา ๓๒ (๑) ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการตามประเภทที่มีข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุม ตามมาตรา ๓๒ (๑) ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา ๕๖

ในการออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจกำหนดเงื่อนไขโดยเฉพาะให้ผู้รับ ใบอนุญาตปฏิบัติเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณสุขเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้โดยทั่วไปในข้อกำหนดของ ท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๒) ก็ได้

ใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้ได้สำหรับกิจการประเภทเดียวและสำหรับสถานที่แห่งเดียว

<sup>๗</sup> ข้อ ๒ ผู้ดำเนินกิจการในสถานประกอบกิจการประเภทที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้ออกข้อกำหนด ของท้องถิ่น กำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมและมีผลใช้บังคับในท้องถิ่นนั้นแล้ว ต้องดำเนินกิจการให้เป็นไปตาม กฎกระทรวงนี้

สถานประกอบกิจการที่ตั้งอยู่ในเขตที่กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการควบคุม อาคารมีผลใช้บังคับ หรือสถานประกอบกิจการใดที่เข้าข่ายเป็นโรงงาน หรือมีการประกอบกิจการเกี่ยวกับวัตถุอันตราย จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยกรนั้น และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย แล้วแต่กรณี

พ.ศ. ๒๕๓๕<sup>๔</sup> ออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลพนมวังก์ เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้การผสมซีเมนต์ หิน ทราย หรือวัสดุที่คล้ายคลึง เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ต้องควบคุมในเขตพื้นที่ประเภทที่ (๑๑) ๔. แต่ข้อบัญญัติดังกล่าวได้ออกตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ ๕/๒๕๓๘ เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพซึ่งไม่ได้กำหนดลักษณะของการประกอบกิจการตามข้อหาหรือไว้อย่างชัดเจน แต่ได้กำหนดคำว่า “วัสดุที่คล้ายคลึง” ไว้ ในที่นี้จึงได้เทียบเคียงความเห็นของคณะกรรมการสาธารณสุข ครั้งที่ ๔๙-๒/๒๕๕๑ โดยเห็นว่า “เจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข มุ่งคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นหลัก ดังนั้น สารสำคัญของประเภทกิจการที่ต้องควบคุมตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่ ๕/๒๕๓๘ เรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จึงอยู่ที่การควบคุมสิ่งที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ซึ่งได้ใช้ในการดำเนินกิจการนั้นเป็นสำคัญ” ดังนั้น การพิจารณาว่าการผลิตแอสฟัลต์ติกคอนกรีต เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทที่ (๑๑) ๔. หรือไม่ จึงต้องพิจารณาว่าลักษณะของการดำเนินกิจการดังกล่าวเป็นการผสมวัสดุดิบอันเป็นวัสดุที่คล้ายคลึงกับซีเมนต์ หิน ทราย ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือไม่ และจากการพิจารณาข้อมูลทางวิชาการข้างต้นและเทียบเคียงตามความเห็นของคณะกรรมการสาธารณสุขดังกล่าวแล้ว จึงเห็นว่า การผลิตแอสฟัลต์ติกคอนกรีต เป็นการผสมวัสดุที่คล้ายคลึงซีเมนต์กับหิน ทราย ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ จึงเข้าข่ายเป็นการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลพนมวังก์ เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๐ ประเภทที่ (๑๑) ๔. แล้ว

อย่างไรก็ตาม เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข องค์การบริหารส่วนตำบลพนมวังก์ ควรดำเนินการแก้ไขปรับปรุงข้อบัญญัติให้สอดคล้องกับประกาศกระทรวงสาธารณสุขเรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ต่อไป

สมชาย ตู่แก้ว

(นายสมชาย ตู่แก้ว)

ผู้อำนวยการศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

๑๒ มกราคม ๒๕๕๙

---

<sup>๔</sup> มาตรา ๓๒ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการที่ประกาศตามมาตรา ๓๑ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดประเภทของกิจการตามมาตรา ๓๑ บางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่น

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินการตาม (๑) ปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินการ และมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ