

บันทึกการตอบข้อหารือศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข
เรื่อง การทดลองใช้เครื่องจักรผลิตน้ำมันจากพืช

สำนักงานเทศบาลนครปากเกร็ด ได้มีหนังสือที่ นบ ๕๒๒๐๕/๖๗๖๓ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๙ ถึงศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข เพื่อขอหารือเกี่ยวกับการทดลองใช้เครื่องจักรในการผลิตน้ำมันจากพืช (น้ำมันถั่วเหลือง) และนำน้ำมันพืชที่ได้จากการทดลองเครื่องจักรไปจำหน่าย โดยไม่ได้รับใบอนุญาต ว่าเข้าข่ายเป็นการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขหรือไม่ โดยรายละเอียดดังนี้

ตามที่มีประชาชนร้องเรียนต่อเทศบาลนครปากเกร็ด ว่าได้รับความเดือดร้อนปัญหา กลิ่น เสียงและฝุ่นเขม่าจากการประกอบกิจการอัดเอาน้ำมันจากพืช (ผลิตน้ำมันถั่วเหลือง) ของบริษัท แห่งหนึ่ง ซึ่งใบอนุญาตจะสิ้นอายุวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ เทศบาลนครปากเกร็ดตรวจสอบแล้ว พบว่า ในขณะที่บริษัทดังกล่าวมิได้ผลิตน้ำมันพืชแต่พบการนำน้ำมันพืชมาบรรจุขวดจำหน่าย ได้ดำเนินการตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ ปัญหามลพิษที่ผู้ร้องแจ้งเกิดจากการทดลองเครื่องจักรที่มีสภาพเก่า ชำรุด หลังได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์น้ำท่วมปี ๒๕๕๔ จึงก่อให้เกิดมลพิษด้านเสียง กลิ่นและฝุ่นเขม่า รบกวนประชาชนที่อยู่อาศัยข้างเคียง เทศบาลนครปากเกร็ด จึงได้ออกคำแนะนำให้ผู้ประกอบการ ดำเนินการป้องกันมลพิษที่เกิดขึ้น ต่อมาจึงปรากฏว่ามีการร้องเรียนจากผู้อยู่อาศัยข้างเคียงโรงงาน เทศบาลนครปากเกร็ด ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงพบปัญหามลพิษดังผู้ร้องแจ้ง จึงได้ออกคำสั่งให้หยุด การทดลองเครื่องจักร แจ้งเทศบาลนครปากเกร็ดทราบล่วงหน้าหากจะทดลองเครื่องจักรและจัดหา มาตรการป้องกันมลพิษด้านต่างๆ จากนั้นบริษัทดังกล่าวได้แจ้งหนังสือเรื่องการทดลองหม้อไอน้ำมายัง เทศบาลนครปากเกร็ด ในวันที่ ๑-๒ กันยายน ๒๕๕๘ ซึ่งในวันสังเกตการณ์พบเขม่าดำออกจาก ปล่องบอยเลอร์ เจ้าพนักงานสาธารณสุขจึงได้ออกแบบตรวจแนะนำของเจ้าพนักงานตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อผู้ประกอบการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตที่จะสิ้นอายุ ในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ แต่ยังไม่ปรากฏว่าผู้ประกอบการมิได้ปรับปรุงแก้ไขเพื่อรองรับเหตุรำคาญ เทศบาลนครปากเกร็ด จึงมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ จากนั้นผู้ประกอบการได้ทำหนังสือแจ้ง การเดินเครื่องจักรมายังเทศบาลนครปากเกร็ด และอุตสาหกรรมจังหวัดนนทบุรีเรื่อยมา ปัจจุบัน อยู่ระหว่างการเดินเครื่องจักรเพื่อทดสอบตั้งแต่วันที่ ๓๐ พฤษภาคม - ๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ แต่จากการ ตรวจสอบข้อเท็จจริงพร้อมกับกรมควบคุมมลพิษ เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ผู้ประกอบ ได้ให้ข้อมูลว่ามีการนำน้ำมันพืชบางส่วนที่ได้จากการทดลองเดินระบบไปจำหน่าย

ในการนี้ เทศบาลนครปากเกร็ด จึงขอหารือว่าในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมิได้ออก ใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าระหว่างการทดลองเครื่องจักรมีผลิตภัณฑ์ (น้ำมันพืช) ที่ได้ขณะทดลอง เครื่องจักรและผู้ประกอบการนำผลิตภัณฑ์ (น้ำมันพืช) นั้นไปจำหน่าย การกระทำความผิดกล่าวของ ผู้ประกอบการจะเข้าข่ายเป็นการประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามมาตรา ๗๑ แห่ง พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๔/๗๑๙ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ซึ่งศูนย์บริหาร กฎหมายสาธารณสุข มีถึงนายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด

ข้อเท็จจริง

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข ได้พิจารณาข้อหาหรือและประสานงานกับผู้หารือเพื่อขอข้อมูลเพิ่มเติมแล้วทราบว่า ภายในเขตพื้นที่ของสำนักงานเทศบาลนครปากเกร็ด มีบริษัทแห่งหนึ่งประกอบกิจการผลิตน้ำมันโดยการสกัดจากถั่วเหลือง ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้เกิดวิกฤตน้ำมัน เครื่องจักรที่ใช้ในการประกอบกิจการเกิดความเสียหาย ผู้ประกอบกิจการจึงระงับการสกัดน้ำมันพืช แต่เปลี่ยนเป็นการรับน้ำมันพืชที่สกัดแล้วมาแบ่งบรรจุเพื่อส่งจำหน่ายแทน หลังจากนั้นก็มีผู้ประสงค์จะรับโอนกิจการของบริษัททั้งหมด ผู้ประกอบกิจการจึงทำการทดลองเครื่องจักรโดยการสกัดน้ำมันจากถั่วเหลือง และผลผลิตบางส่วนที่ได้จากการทดลองเครื่องจักร ได้มีการจำหน่ายออกไป แต่ทั้งนี้ ในระหว่างที่ผู้ประกอบกิจการอยู่ระหว่างการทดลองเครื่องจักร ได้มีประชาชนร้องเรียนปัญหากลิ่น เสียงและฝุ่นเขม่าจากการทดลองเครื่องจักร เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงดำเนินการตรวจสอบสถานประกอบกิจการและมีหนังสือคำสั่งให้ปรับปรุงแก้ไข โดยใช้อำนาจตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และต่อมาในปี ๒๕๕๘ ผู้ประกอบกิจการพบว่าใบอนุญาตจะสิ้นอายุในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ จึงได้มายื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นควรไม่อนุญาต เนื่องจากการประกอบกิจการดังกล่าวยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของผู้อาศัยในบริเวณใกล้เคียง แต่ผู้ประกอบกิจการก็ยังคงดำเนินการทดลองเครื่องจักรอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยมีหนังสืออนุญาตให้เดินเครื่องจักรเพื่อทำการทดสอบจากอุตสาหกรรมจังหวัดแจ้งมายังเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่ปัจจุบันอุตสาหกรรมจังหวัดได้มีคำสั่งให้ระงับการทดลองเครื่องจักรแล้ว

ข้อกฎหมาย

๑. เทศบัญญัติเทศบาลนครปากเกร็ด เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๙

ประเภทที่ ๔๓ การอัด การสกัดเอาน้ำมันจากพืช

๒. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๘ ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นว่าสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้

ในกรณีที่ไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก และถ้าเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากการกระทำ การละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับกรณีนั้น

ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วก็ได้

มาตรา ๓๓ เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒

(๑) ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการตามประเภทที่มีข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการ

ที่ต้องมีการควบคุมตามมาตรา ๓๒ (๑) ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจาก
เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

ในการออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจกำหนดเงื่อนไขโดยเฉพาะให้ผู้รับ
ใบอนุญาตปฏิบัติเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณชนเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้โดยทั่วไปใน
ข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๒) ก็ได้

ใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ใช้ได้สำหรับกิจการประเภทเดียวและสำหรับสถานที่แห่ง
เดียว

มาตรา ๗๑ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๙ มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง หรือมาตรา ๓๔ ต้องระวาง
โทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๗๔ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๒๑ มาตรา
๒๒ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง หรือมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งหรือวรรคสาม โดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอัน
สมควร หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๒๓ มาตรา ๒๗ วรรคสอง
หรือมาตรา ๒๘ วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำ
ทั้งปรับ

๓. ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ ๕/๒๕๓๘ เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

๕. กิจการที่เกี่ยวกับการเกษตร

(๑) การอัด การสกัดเอาน้ำมันจากพืช

๔. ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘

๕. กิจการที่เกี่ยวกับการเกษตร

(๑) การผลิต สะสม หรือแบ่งบรรจุน้ำมันพืช

ข้อความเห็น

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข ได้นำประเด็นข้อหารื้อดั่งกล่าวเสนอต่อที่ประชุม
คณะอนุกรรมการบริหารและขับเคลื่อนการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข
ครั้งที่ ๑-๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ซึ่งที่ประชุมได้มีความเห็นและมีมติ ดังนี้
โรงงานดังกล่าวมีการทดลองเครื่องจักรเก่า โดยการสกัดถั่วเหลืองเพื่อให้ได้ผลิตภัณฑ์
น้ำมันถั่วเหลืองสำหรับปรุงประกอบอาหาร และมีการแบ่งบรรจุเพื่อส่งจำหน่าย เข้าข่ายเป็นการ
ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตราย
ต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ ประเภทที่ ๕ (๑) การผลิต สะสม หรือแบ่งน้ำมันจากพืช แต่เมื่อพิจารณาเทศ
บัญญัติเทศบาลนครปากเกร็ด เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๙ แล้วพบว่าได้
กำหนดให้การประกอบกิจการอัด การสกัดเอาน้ำมันจากพืช เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ
ประเภทที่ ๔๓ (ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ ๕/๒๕๓๘ เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ
ซึ่งในที่นี้เห็นว่าการสกัดเอาน้ำมันจากถั่วเหลืองเพื่อให้ได้ผลผลิตเป็นน้ำมันถั่วเหลือง ถือเป็น
กระบวนการผลิตน้ำมันจากพืช บทบัญญัติในเทศบัญญัติเทศบาลนครปากเกร็ดฯ จึงยังสามารถบังคับ
ใช้ได้ไม่ขัดหรือแย้งกับประกาศกระทรวงสาธารณสุขฯ ฉบับใหม่)

จากข้อเท็จจริงแม้ปรากฏว่าโรงงานดังกล่าวเพียงทดลองเครื่องจักรเก่าที่ใช้สำหรับการ
ผลิตน้ำมันถั่วเหลือง แต่หากกิจกรรมหรือกระบวนการดำเนินการดังกล่าวนั้นเกิดผลิตภัณฑ์ (น้ำมัน
ถั่วเหลือง) ขึ้นจริง และผู้ประกอบกิจการได้นำผลิตภัณฑ์ดังกล่าวออกจำหน่าย กรณีนี้ถือได้ว่าเข้าข่าย
เป็นการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในลักษณะทางการค้า ตามเทศบัญญัติฯ ประเภทที่ ๔๓
การอัด การสกัดเอาน้ำมันจากพืช ซึ่งมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

บัญญัติให้ผู้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมภายในพื้นที่ ในลักษณะที่เป็นการค้า ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนเริ่มประกอบกิจการ ดังนั้น กรณีนี้ผู้ประกอบกิจการจึงต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพก่อนเริ่มประกอบกิจการ หากฝ่าฝืนจะต้องระวางโทษตามมาตรา ๗๑ แต่หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ประกอบกิจการได้ทดลองเครื่องจักรเก่าเพื่อผลิตน้ำมันถั่วเหลือง แต่ไม่ได้นำออกจำหน่าย กรณีนี้ผู้ประกอบกิจการไม่ต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ แต่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕ และข้อบัญญัติของท้องถิ่นด้วย และหากการทดลองเครื่องจักรดังกล่าวก่อให้เกิดเหตุรำคาญจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในระยะเวลาที่กำหนด รวมถึงวิธีการป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคต หากฝ่าฝืนจะต้องระวางโทษตามมาตรา ๗๔ และเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถเข้าระงับเหตุรำคาญได้เองโดยให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย หรือหากเหตุรำคาญดังกล่าวอาจเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพหรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามเจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่ทั้งหมดหรือบางส่วนจนกว่าจะมีการระงับเหตุรำคาญก็ได้

สมชาย ตู๊แก้ว

(นายสมชาย ตู๊แก้ว)

ผู้อำนวยการศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๐