

บันทึกการตอบข้อหารือศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข
เรื่อง แนวทางการออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

สำนักงานเทศบาลตำบลแหลมฟ้าผ่า ได้มีหนังสือเลขที่ สป ๕๓๐๐๓/ ๕๐๑ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ถึงศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข เพื่อขอหารือแนวทางการออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

เทศบาลตำบลแหลมฟ้าผ่า ได้รับคำร้องขอใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทสะสมหิน ดิน ทราย ซึ่งพื้นที่ในการประกอบกิจการเป็นพื้นที่เช่าที่ดินราชพัสดุเพื่อใช้เป็นที่ทำเหมืองแร่ในการขนส่งหิน ดิน ทราย ซึ่งมีปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงประโยชน์ใช้สอยในที่ดินราชพัสดุ มีการฟ้องร้องเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งยังไม่สิ้นสุดและอยู่ระหว่างการพิจารณาดีของศาลปกครอง

๑. ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง

บริษัทท่าเรือ หิน ทราย สยาม จำกัด ได้ทำสัญญาที่ ๔-สป-๒/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๕ เช่าที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สป ๑๒๒๕ (บางส่วน) ตำบลแหลมฟ้าผ่า อำเภอพระสมุทรเจดีย์ จาก กรมธนารักษ์ ซึ่งที่ดินแปลงดังกล่าวมีพื้นที่ติดเขตลำแม่น้ำ โดยผู้เช่าได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า ให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำและใช้ท่าเทียบเรือสำหรับขนส่งสินค้าทั่วไป หิน ดิน ทราย

แต่เนื่องจากมีผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ในประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ของการใช้ที่ดินราชพัสดุ จากเพื่ออยู่อาศัยเป็นเพื่อประโยชน์อย่างอื่นโดยประกอบกิจการท่าเรือขนส่งสินค้า เป็นคดีปกครองหมายเลขดำที่ ส ๑๒/๒๕๕๕ อยู่ระหว่างไต่สวนคดี ผู้ฟ้องมีคำขอให้ศาล

- ยกเลิกประกาศผลการรับฟังความเห็น เมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๕ หรือให้เป็นโมฆะ
- ขอให้ยกเลิกสถานประกอบการที่ก่อให้เกิดมลภาวะด้านสิ่งแวดล้อมและความเดือดร้อน

รำคาญ

ในคดีนี้ เทศบาลฯ ตกเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ โดยในเบื้องต้นเทศบาลฯ ได้มีหนังสือหารือขอความเห็นไปยังสำนักงานอัยการ แผนกคดีปกครอง เกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาตก่อสร้างในพื้นที่พิพาทและธนารักษ์เขตพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ เกี่ยวกับข้อเท็จจริงของขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์การใช้ที่ดินราชพัสดุที่เป็นประเด็นพิพาท ซึ่งได้รับการยืนยันจาก ธนารักษ์เขตพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการว่าได้ดำเนินการอย่างถูกต้อง

เนื่องจากคดียังอยู่ในขั้นตอนการไต่สวนคดี และประกาศจังหวัดสมุทรปราการ เรื่อง สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการพัฒนาที่ดินราชพัสดุ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๕

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๔/๙๒๑ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๐ ซึ่งศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข มีถึงนายกเทศมนตรีตำบลแหลมฟ้าผ่า

ยังประกาศใช้อยู่ เทศบาลฯ จึงมีข้อสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จึงขอหารือ ๓ ประเด็น ดังนี้

๑) การออกใบอนุญาตกรณีที่มีการฟ้องร้องและคดียังไม่สิ้นสุด เทศบาลฯ จะสามารถออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามอำนาจหน้าที่ ได้หรือไม่

๒) หากมีการออกใบอนุญาตไปแล้ว ในภายหลังมีการตัดสินว่าพื้นที่ดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย เทศบาลฯ จะมีความผิดด้วยหรือไม่

๓) ในกรณีที่บริษัททำเรือฯ ได้นำเรือบรรทุกวัสดุหิน ดิน ทราย หรือวัสดุอื่นใดมาจอดเทียบท่าและอาจพักค้างคืนอยู่ในลำแม่น้ำบริเวณท่าเทียบเรือที่ทางบริษัททำเรือฯ ได้รับอนุญาตแล้ว ดำเนินการตัดขนถ่ายวัสดุขึ้นมาจากเรือใส่รถบรรทุก แล่นผ่านออกจากบริเวณที่ดินที่เช่าไปยังที่อื่นโดยไม่นำขึ้นมาวาง กอง หรือพักค้างบริเวณพื้นดิน การกระทำในลักษณะดังกล่าวจะเข้าองค์ประกอบของการสะสม ที่จะต้องมายื่นขอใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

๒. ความเห็นในประเด็นข้อกฎหมาย

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าวแล้วเห็นว่าตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๒^๒ ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดประเภทของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่ออกตามมาตรา ๓๑^๓ บางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ต้องควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินกิจการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ และมาตรา ๓๓^๔ กำหนดให้ผู้ดำเนินกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประเภทที่ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ในข้อกำหนดของท้องถิ่นให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุม โดยกระทำในลักษณะที่เป็นการค้าต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนเริ่มดำเนินกิจการ ดังนั้น หากผู้ใดประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประเภทที่ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมในพื้นที่ โดยไม่ได้รับใบอนุญาตถือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา ๓๓ และสำหรับในกรณีของสถานประกอบการกิจการที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หากปรากฏว่าการประกอบกิจการดังกล่าว

^๒ **มาตรา ๓๒** เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการที่ประกาศตามมาตรา ๓๑ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดประเภทของกิจการตามมาตรา ๓๑ บางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินกิจการตาม (๑) ปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินกิจการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ

^๓ **มาตรา ๓๑** ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้กิจการใดเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

^๔ **มาตรา ๓๓** เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๑) ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ดำเนินกิจการตามประเภทที่มีข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมตามมาตรา ๓๒ (๑) ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

ในการออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจกำหนดเงื่อนไข โดยเฉพาะให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณชนเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้โดยทั่วไปในข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๒) ก็ได้

ใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ใช้ได้สำหรับกิจการประเภทเดียวและสำหรับสถานที่แห่งเดียว

ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กฎกระทรวง และข้อกำหนดของท้องถิ่น ที่ออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดไว้ เกี่ยวกับการประกอบกิจการตามที่ได้รับใบอนุญาต เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบกิจการนั้น แก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องได้ ซึ่งหากผู้ดำเนินกิจการไม่แก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องจะมีความผิด และมีโทษตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมสถานประกอบกิจการ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๘

๓. ความเห็นในประเด็นข้อหารือ

ข้อหารือ (๑) การออกใบอนุญาตกรณีที่มีการฟ้องร้องและคดียังไม่สิ้นสุด เทศบาลฯ จะสามารถออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามอำนาจหน้าที่ ได้หรือไม่

ความเห็น หากท้องถิ่นได้ออกข้อกำหนดของท้องถิ่นควบคุมกิจการที่เป็นอันตราย ต่อสุขภาพภายในพื้นที่แล้ว และผู้ประกอบกิจการได้มาขอใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตราย ต่อสุขภาพตามประเภทที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดของท้องถิ่นแล้วนั้น เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจสอบ หลักฐานเอกสารประกอบการขอใบอนุญาตฯ และได้ดำเนินการตรวจสอบสถานที่จริงแล้วพิจารณา ตามข้อเท็จจริงเห็นว่า สถานประกอบกิจการได้มีการปฏิบัติถูกต้องตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ด้านสุขลักษณะ เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรการในการควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕ รวมทั้ง หลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อกำหนดของท้องถิ่น หากผู้ประกอบกิจการปฏิบัติถูกต้องตามหลักเกณฑ์ ที่กำหนดดังกล่าวข้างต้นแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็น อันตรายต่อสุขภาพให้แก่ผู้ประกอบกิจการได้ ทั้งนี้ ตามกฎกระทรวงฯ ข้อ ๒ วรรค ๒ ที่กำหนดให้ ผู้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย นั้น ในกรณีที่มีการ ฟ้องร้องและคดียังไม่สิ้นสุด ซึ่งอาจขัดต่อกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ท้องถิ่นอาจพิจารณานุญาต โดยกำหนด เงื่อนไขไว้ในใบอนุญาตว่า “หากการประกอบกิจการดังกล่าวขัดต่อกฎหมายอื่นใดที่เกี่ยวข้อง ผู้อนุญาตอาจ เพิกถอนใบอนุญาตนั้นได้”

ข้อหารือ (๒) หากมีการออกใบอนุญาตไปแล้ว ในภายหลังมีการตัดสินว่าพื้นที่ ดังกล่าว มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย เทศบาลฯ จะมีความผิดด้วย หรือไม่

ความเห็น ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็น อันตรายต่อสุขภาพไปแล้ว ในภายหลังมีการตัดสินจากศาลปกครองว่าพื้นที่ดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลง การใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอน

^๕ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรการในการควบคุมสถานประกอบกิจการ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๒ ผู้ดำเนินกิจการในสถานประกอบกิจการประเภทที่ราชการส่วนท้องถิ่น ได้ออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมและมีผลใช้บังคับในท้องถิ่นนั้นแล้ว ต้องดำเนินการให้ เป็นไปตามกฎกระทรวงนี้

สถานประกอบกิจการที่ตั้งอยู่ในเขตที่กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการ ควบคุมอาคารมีผลบังคับใช้ หรือสถานประกอบกิจการใดที่เข้าข่ายเป็นโรงงาน หรือมีการประกอบกิจการเกี่ยวกับวัตถุ อันตราย จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยกรณีนั้น และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย แล้วแต่กรณี

ใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพได้ โดยใช้อำนาจตามมาตรา ๔๙^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อหาหรือ (๓) ในกรณีที่บริษัททำเรือฯ ได้นำเรือบรรทุกวัสดุหิน ดิน ทราย หรือวัสดุอื่นใดมาจอดเทียบท่าและอาจพักค้างคืนอยู่ในลำแม่น้ำบริเวณท่าเทียบเรือที่ทางบริษัททำเรือฯ ได้รับอนุญาตแล้วดำเนินการตักขนถ่ายวัสดุขึ้นมาจากเรือใส่รถบรรทุก แล่นผ่านออกจากบริเวณที่ดินที่เข้าไปยังที่อื่นโดยไม่นำขึ้นมาวาง กอง หรือพักค้างบริเวณพื้นดิน การกระทำในลักษณะดังกล่าวจะเข้าองค์ประกอบของการสะสม ที่จะต้องมายื่นขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

ความเห็น กิจการดังกล่าวข้างต้นเข้าข่ายกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ ประเภท ๑๑ (๔) การสะสม ผสมซีเมนต์ หิน ดิน ทราย วัสดุก่อสร้าง รวมทั้งการขุด ตัก ดูด โม่ บด หรือย่อยด้วยเครื่องจักร โดยมีหลักในการพิจารณา ดังนี้ ๑) พิจารณาจากคำหรือข้อความตามตัวบทกฎหมาย “การตักด้วยเครื่องจักร” ซึ่งบริษัททำเรือฯ ได้นำเรือบรรทุกวัสดุหิน ดิน ทราย หรือวัสดุอื่นใด มาจอดเทียบท่าแล้วดำเนินการใช้เครื่องจักรในการตักขนถ่ายหิน ดิน ทราย ขึ้นมาจากเรือใส่รถบรรทุก แล่นผ่านออกจากบริเวณที่ดินที่เข้าไปยังที่อื่น ซึ่งสามารถตีความครอบคลุมได้ ๒) พิจารณาจากลักษณะของการประกอบกิจการที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงและผลกระทบต่อสุขภาพ เช่น เสียงดังจากการตักและขนถ่ายหิน ดิน ทราย ฝุ่นละอองจากการตักและการขนส่ง ความสั่นสะเทือนจากการตักและการขนส่ง รวมทั้งอาจก่อให้เกิดอุบัติเหตุจากการจราจร เนื่องจากการคมนาคมขนส่งหิน ดิน ทรายในพื้นที่เขตชุมชน ดังนั้น จึงต้องควบคุมดูแลการประกอบกิจการสะสมหิน ดิน ทราย และการตักหิน ดิน ทรายด้วยเครื่องจักร ทั้งในเรื่องของสถานที่ตั้ง การลำเลียง การถ่ายเท และการขนส่ง เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและสิ่งแวดล้อมบริเวณโดยรอบสถานประกอบกิจการ

สมชาย ตู่แก้ว

(นายสมชาย ตู่แก้ว)

ผู้อำนวยการศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๐

^๖ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะทำได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย