

สำเนาฉบับ

เรื่องเสร็จที่ ๒๙ / ๒๕๖๒^๑

บันทึกการตอบข้อหารือกรมอนามัย

เรื่อง แนวทางการออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ กรณีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

องค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีหนังสือ เพื่อขอหารือเกี่ยวกับแนวทางการออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน โดยมีรายละเอียดดังนี้

ด้วยองค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับคำร้องขอใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชื่อสถานประกอบการว่า บริษัทเอ จำกัด ประกอบกิจการผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกไซเคิล หลอม ริดและตัดเม็ดพลาสติกไซเคิล ซึ่งกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม องค์การบริหารส่วนตำบลได้ดำเนินการตรวจสอบคำขอรับใบอนุญาต และข้อเท็จจริงตามหลักเกณฑ์ วิธีการหรือเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบังคับตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล มีข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องดังนี้

๑. องค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับหนังสือร้องเรียนจากประชาชน กรณีได้รับความเดือดร้อนจากกลิ่นสารเคมีคล้ายคลอรีน บริเวณหลังหมู่บ้าน คาดว่าเป็นโรงงานหลอมพลาสติกที่ตั้งอยู่ในพื้นที่โกดัง ซึ่งเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๖๑ องค์การบริหารส่วนตำบลได้มอบหมายเจ้าหน้าที่ ร่วมกับสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดและเจ้าหน้าที่ทหารเข้าตรวจสอบข้อเท็จจริงบริเวณบริษัทเอ จำกัด ประกอบกิจการหลอมพลาสติกไซเคิล จากการตรวจสอบพบว่า มีกลิ่นสารเคมีและเสียงรบกวนที่เกิดจากกระบวนการผลิตตามที่มีการร้องเรียนจริงและผู้ประกอบการไม่สามารถแสดงใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพได้ ซึ่งผู้ประกอบการได้รับทราบปัญหาและจะดำเนินการหยุดเครื่องจักรที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนทั้งหมด และจะยื่นขอใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพกับองค์การบริหารส่วนตำบล

๒. กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ได้หารือไปยังกองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบล กรณีอาคารประกอบการดังกล่าวสามารถใช้เป็นพื้นที่ประกอบกิจการหลอมพลาสติกได้หรือไม่ ซึ่งกองช่างได้ตอบข้อหารือว่า พื้นที่ดังกล่าวอยู่ในพื้นที่สีส้ม เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง และอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ได้ตามข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัด

๓. องค์การบริหารส่วนตำบล มีคำสั่งให้บริษัทปรับปรุงแก้ไขระบบบำบัดมลภาวะทางอากาศให้มีขนาดและประสิทธิภาพเพียงพอ ไม่ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียง

๔. องค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับหนังสือจากบริษัทเอ จำกัด รายงานผลการตรวจคุณภาพสิ่งแวดล้อมจากบริษัทแห่งหนึ่ง พบว่า บริเวณที่ตรวจวัดจำนวน ๑ จุด มีค่าระดับเสียงดังเฉลี่ย ๘ ชั่วโมง สูงเกินเกณฑ์ที่มาตรฐานกำหนด ระดับเสียงโดยทั่วไปและเสียงรบกวนพบว่าบริเวณที่ตรวจวัดมีค่าระดับเสียงดังเฉลี่ย ๒๔ ชั่วโมง และเสียงรบกวนอยู่ในเกณฑ์ที่มาตรฐานกำหนด ปริมาณความเข้มข้นฝุ่นละอองและสารเคมีในบรรยากาศการทำงานพบว่าบริเวณที่ตรวจวัดมีค่าความเข้มข้นสารเคมีอยู่ในเกณฑ์ที่มาตรฐานกำหนด และปริมาณความเข้มข้นสารเคมีระเหยง่าย (VOCs) ในบรรยากาศโดยทั่วไป พบว่าปริมาณที่ตรวจวัดมีค่าความเข้มข้นของสารเคมีอยู่ในเกณฑ์ที่มาตรฐานกำหนด

๕. เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๑ องค์การบริหารส่วนตำบล ร่วมกับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัด พร้อมด้วยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เข้าตรวจสอบบริษัทเอ จำกัด พบว่า บริษัทได้กระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมายอันเป็นความผิดอาญา กล่าวคือ

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๔๔๕.๐๔/๓๑๘๔ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๖๒ ซึ่งกรมอนามัยมีถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

- ประกอบกิจการค้าซึ่งที่รังเกียจหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ คือ การทำ โม่ บด หลอม หล่อ พลาสติก เซลโลลอยด์ เบเกอร์ไลท์ หรือวัสดุคล้ายคลึง โดยไม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

- กระทำการก่อสร้างตัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยการต่อเติมอาคารเพิ่มเติมภายในอาคารเดิม อันเป็นความผิดตามมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ต่อมาองค์การบริหารส่วนตำบลได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรปัจจุบันอยู่ระหว่างดำเนินคดี

๖. เมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑ บริษัทเอ จำกัด แจ้งว่าได้ทำการปรับปรุงแก้ไขระบบบำบัดมลภาวะทางอากาศแล้วเสร็จ และมีการตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมจากบริษัทแห่งหนึ่ง ผลการตรวจวัดคุณภาพอากาศจากปล่องระบายอากาศ ระหว่างวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๑ และ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๑ บริเวณ Wet Scrubber Godown ๒๗ ตรวจวัดพารามิเตอร์ Vinyl Chloride ผลการวิเคราะห์พบว่ามีความอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานกำหนด เมื่อเทียบกับมาตรฐานประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง ขีดจำกัดความเข้มข้นของสารเคมีอันตราย ต่อมาวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๑ อุตสาหกรรมจังหวัดได้อนุญาตให้บริษัททดลองประกอบกิจการโรงงานได้ แต่เมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๖๑ องค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับหนังสือร้องเรียนจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้าน กรณีได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการของบริษัทเอ จำกัด ด้านกลิ่นเหม็นจากการหลอมพลาสติก และเสียงดังรบกวนจากระบบรอกและรอกโพลีคลิฟ อีกทั้งยังมีข้อสงสัยในประเด็นพื้นที่ประกอบการตั้งอยู่ในพื้นที่สีส้ม มีการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่สอดคล้องตามข้อกำหนดของผังเมือง

ในการนี้ องค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีข้อสงสัย เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จึงขอหารือแนวทางการออกใบอนุญาต ดังนี้

๑. องค์การบริหารส่วนตำบล ได้ดำเนินการตรวจสอบคำขอรับใบอนุญาต และเอกสารที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- ใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ตัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร (แบบ อ.๑) อนุญาตให้บริษัทปีบี จำกัด เป็นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก เพื่อใช้เป็นสำนักงานและโรงงาน

- ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน (ร.ง. ๔) ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ อนุญาตให้บริษัทปีบี จำกัด ประเภทหรือชนิดโรงงานลำดับที่ ๕๓(๑) , ๕๓(๕) ประกอบกิจการทำเม็ดพลาสติกจากเม็ดพลาสติกที่ใช้แล้ว บด - ย่อยเศษพลาสติกและทำเครื่องมือ เครื่องใช้ เครื่องเรือน จากพลาสติก ได้โอนการประกอบกิจการโรงงานตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ จากเดิมบริษัทเอเอ จำกัด ให้กับ บริษัทเอ จำกัด ลงวันที่

ทั้งนี้ กฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๕ วรรคสอง ระบุว่าสถานประกอบกิจการที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองหรือกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารมีผลใช้บังคับ สถานประกอบกิจการที่เป็นโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน หรือสถานประกอบกิจการที่มีการประกอบกิจการเกี่ยวกับวัตถุอันตราย ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย แล้วแต่กรณี ซึ่งจากการตรวจสอบพบว่า บริษัทเอ จำกัด ประกอบกิจการหลอมพลาสติก ตั้งอยู่ในพื้นที่สีส้ม เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง และอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ได้ตามข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัด ซึ่งพบว่าบริษัทมีการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่สอดคล้องตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัด เนื่องจากบัญชีท้ายกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัด ลำดับที่ ๕๓ โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์พลาสติก อย่างไรก็ตามอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ไม่ได้ระบุให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ เพื่อกิจการโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานได้ ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจะสามารถออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามอำนาจหน้าที่ได้หรือไม่

๒. บริษัทเอ จำกัด ประกอบกิจการหลอมพลาสติก พบว่ามีประชาชนร้องเรียนเนื่องจากได้รับผลกระทบจากการประกอบการทั้งด้านกลิ่นเหม็นจากการหลอมพลาสติกและเสียงดังรบกวน ซึ่งที่ผ่านมาอุตสาหกรรมจังหวัดได้สั่งให้บริษัทหยุดประกอบการเพื่อปรับปรุงแก้ไข และมีการตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผลการตรวจวัดผ่านเกณฑ์มาตรฐานกำหนด ปัจจุบันอุตสาหกรรมจังหวัดอนุญาตให้บริษัททดลองประกอบการโรงงานได้ แต่พบว่าประชาชนยังได้รับผลกระทบอย่างต่อเนื่อง จากกรณีดังกล่าวองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีแนวทางในการดำเนินการอย่างไร

(๑) ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ หมวด ๕ เรื่องเหตุรำคาญ กรณีที่เกิดเหตุรำคาญขึ้นในสถานที่เอกชน มาตรา ๒๘^๒ วรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่กำหนดไว้ในคำสั่ง และหากเห็นว่าสมควรจะให้กระทำการเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกในอนาคต สามารถกำหนดวิธีการไว้ในคำสั่งได้ ในกรณีที่ไม่มี การปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก และถ้าเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากการกระทำ การละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น ตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ หมวด ๗ เรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามความในมาตรา ๓๓^๓ บัญญัติให้ผู้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทที่ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมภายในท้องถิ่นนั้นในลักษณะที่เป็นการค้า ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงาน

^๒ มาตรา ๒๘ ในกรณีที่เหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นว่าสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้

ในกรณีที่ไม่มี การปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก และถ้าเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากการกระทำ การละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น

ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วก็ได้

^๓ มาตรา ๓๓ เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๑) ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการตามประเภทที่มีข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมตามมาตรา ๓๒ (๑) ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

ในการออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจกำหนดเงื่อนไขโดยเฉพาะให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติตามข้อกำหนดของสาธารณสุขเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้โดยทั่วไปในข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๒) ก็ได้ ใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ใช้ได้สำหรับกิจการประเภทเดียวและสำหรับสถานที่แห่งเดียว

ท้องถิ่นก่อนเริ่มประกอบกิจการ ผู้ใดฝ่าฝืนดำเนินกิจการโดยไม่ได้รับใบอนุญาตมีโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา ๗๑^๕

๒. กฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐

ข้อ ๕ ผู้ดำเนินกิจการในสถานประกอบกิจการประเภทที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้ออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมและมีผลใช้บังคับในท้องถิ่นนั้นแล้วต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงนี้

สถานประกอบกิจการที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองหรือกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารมีผลใช้บังคับ สถานประกอบกิจการที่เป็นโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานหรือสถานประกอบกิจการที่มีการประกอบกิจการเกี่ยวกับวัตถุอันตราย ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย แล้วแต่กรณี

๓. ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘

ประเภทที่ ๑๒ กิจการที่เกี่ยวกับปิโตรเลียม ปิโตรเคมี ถ่านหิน ถ่านโค้ก และสารเคมีต่าง ๆ

(๖) การผลิตสิ่งของเครื่องใช้หรือผลิตภัณฑ์ด้วยยางเทียม พลาสติก เซลลูลอยด์ เบเกอร์ไลท์ หรือวัตถุที่คล้ายคลึง

ขอบเขตและความหมาย

“สถานที่ที่ทำการผลิตสิ่งของ หรือเครื่องใช้ หรือผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ด้วยยางเทียม พลาสติก เซลลูลอยด์ เบเกอร์ไลท์ หรือวัตถุที่คล้ายคลึง เช่น รองเท้า ยางรถ ภาชนะพลาสติก ฟิล์ม อุปกรณ์เครื่องครัว เป็นต้น”

๔. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๒๗ ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไป เมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว แต่ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของที่ดินและทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดิน การลงทุน ประโยชน์หรือความเดือดร้อนรำคาญที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น ทั้งนี้ให้คณะกรรมการผังเมืองเชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบด้วย

เมื่อได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวในวรรคสองแล้ว ให้คณะกรรมการผังเมืองมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๗๐

(๒) ความเห็นในประเด็นข้อหารือ

ข้อหารือ ๑ : กรณีบริษัท เอ จำกัด ประกอบกิจการหลอมพลาสติก ตั้งอยู่ในพื้นที่สีส้ม เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง มีการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่สอดคล้องตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัด เนื่องจากบัญชีท้ายกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัด ลำดับที่ ๕๓ โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับ

^๕ มาตรา ๗๑ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๙ มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง หรือมาตรา ๓๔ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผลิตภัณฑ์พลาสติก อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ไม่ได้ระบุให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ เพื่อกิจการโรงงานตาม ฎหมายว่าด้วยโรงงานได้ องค์การบริหารส่วนตำบลจะสามารถออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อ สุขภาพ ตามอำนาจหน้าที่ได้หรือไม่

ความเห็น : การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ราชการส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ในข้อบัญญัติท้องถิ่น และในข้อ ๕ ตามกฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้การดำเนินกิจการนั้นต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น ฎหมาย ว่าด้วยการควบคุมอาคาร ฎหมายว่าด้วยการผังเมือง เป็นต้น โดยแนวทางในการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพสำหรับราชการส่วนท้องถิ่นในกรณีที่สถานประกอบกิจการตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ ฎหมาย ว่าด้วยการผังเมืองมีผลบังคับใช้ในพื้นที่นั้น ๆ มีหลักสำคัญที่ต้องใช้ประกอบการพิจารณา คือ สิทธิการใช้ประโยชน์ ที่ดินของสถานประกอบกิจการดังกล่าว คือ ผู้ประกอบกิจการต้องมีเอกสารหรือหลักฐานที่แสดงได้ว่าการใช้ ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวมาก่อนที่ ฎหมายว่าด้วยการผังเมืองมีผลใช้บังคับ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับ ฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น ใบอนุญาตประกอบกิจการตาม ฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ทั้งนี้ต้องได้รับใบอนุญาตตาม ฎหมายเหล่านั้น มาอย่างต่อเนื่องโดยไม่ขาดการต่ออายุใบอนุญาตหรือไม่ปล่อยให้ใบอนุญาตหมดอายุ

จากข้อเท็จจริงตามข้อหารือ บริษัท เอ จำกัด มีการประกอบกิจการในเขตพื้นที่องค์การบริหาร ส่วนตำบล และเป็นการประกอบกิจการโรงงานลำดับที่ ๕๓ (๑) และ ๕๓ (๕) ซึ่งเป็นประเภทกิจการที่ห้ามประกอบ กิจการตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัด ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นการประกอบกิจการที่ขัดต่อ ฎหมายว่า ด้วยการผังเมือง เว้นแต่ผู้ประกอบกิจการได้ใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม และจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไป จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องถูกบังคับตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ดังกล่าวตามบทบัญญัติมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนั้น หากบริษัท เอ จำกัด ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม และได้รับการยกเว้นไม่ต้องถูกบังคับ ตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมดังกล่าวตามบทบัญญัติมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผัง เมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถดำเนินการพิจารณาอนุญาตได้ตามอำนาจหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้

สำหรับกรณีการประกอบกิจการของบริษัท เอ จำกัด จะเข้าข่ายได้รับการยกเว้นไม่ต้องถูกบังคับ ตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองได้มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน มาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามบทบัญญัติมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ การผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่นั้น กรมอนามัยเห็นว่าเป็นการตีความบทบัญญัติ ฎหมายตามพระราชบัญญัติ การผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเป็น ฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมโยธาธิการและผังเมือง จึงมีความเห็นให้มี หนังสือหารือไปยังกรมโยธาธิการและผังเมืองเพื่อให้ความเห็นในประเด็นดังกล่าวต่อไป

ข้อหารือ ๒ : กรณีพบว่า มีประชาชนร้องเรียนเนื่องจากได้รับผลกระทบด้านกลิ่นเหม็นจาก การหลอมพลาสติกและเสียงดังรบกวน จากการประกอบกิจการของบริษัท เอ จำกัด ซึ่งที่ผ่านมาอุตสาหกรรมจังหวัดได้ สั่งให้หยุดประกอบกิจการเพื่อปรับปรุงแก้ไข และมีการตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม โดยผลการตรวจวัดผ่านเกณฑ์มาตรฐานกำหนด และในปัจจุบันสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดอนุญาตให้บริษัท ทดลองประกอบกิจการโรงงานได้ แต่พบว่าประชาชนยังได้รับผลกระทบอย่างต่อเนื่อง จากกรณีดังกล่าว องค์การ บริหารส่วนตำบลจะมีแนวทางในการดำเนินการอย่างไร

ความเห็น : ตามมติคณะกรรมการสาธารณสุข ครั้งที่ ๑/๒๕๓๘ เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๓๘ มีมติวินิจฉัยเป็นแนวทางปฏิบัติในการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตาม ฎหมายหลายฉบับ ดังนี้

๑. กรณีที่กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพต้องขออนุญาตตาม ฎหมายหลายฉบับที่มี หลายหน่วยงานรับผิดชอบ เช่น ต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตาม ฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและต้อง

ขออนุญาตกรมโรงงานอุตสาหกรรมหรือสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติ ดังนี้

๑.๑ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตั้งผู้แทนที่มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตมาร่วมกันเป็นคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตที่เดียวพร้อมกัน

๑.๒ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องประสานงานกันเพื่อนำเอาเงื่อนไขของแต่ละฝ่ายมาประกอบเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาอนุญาตเพื่อมิให้การอนุญาตของแต่ละหน่วยงานต้องขัดแย้งกัน

๑.๓ ให้แต่ละหน่วยงานที่พิจารณาอนุญาตกำหนดเงื่อนไขไว้ในใบอนุญาตว่าหากการประกอบกิจการดังกล่าวขัดต่อกฎหมายอื่นใดที่เกี่ยวข้องผู้อนุญาตอาจเพิกถอนใบอนุญาตนั้นได้

๒. กรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นพบว่ากิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพใดไม่มีใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข แต่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการ ดังนี้

๒.๑ แจ้งให้ผู้ประกอบการดังกล่าวดำเนินการขอใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขทันที

๒.๒ หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่ากิจการนั้นไม่สมควรได้รับใบอนุญาตด้วยเหตุผลด้านสุขลักษณะตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ให้แจ้งเรื่องไปยังกรมโรงงานอุตสาหกรรมหรือสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาทบทวนการอนุญาตใหม่ได้

๓. ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดเงื่อนไขของการอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพโดยให้ผู้ประกอบการต้องใช้อาคารที่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและต้องตั้งอยู่ในที่เหมาะสมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองเป็นเงื่อนไขในการอนุญาตตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขได้

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น บริษัท เอ จำกัด ประกอบกิจการโรงงานทำเม็ดพลาสติกจากเม็ดพลาสติกที่ใช้แล้ว บด - ย่อยเศษพลาสติก และทำเครื่องมือ เครื่องใช้ เครื่องเรือน จากพลาสติก ซึ่งเข้าข่ายเป็นการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทที่ ๑๒ (๖) การผลิตสิ่งของเครื่องใช้หรือผลิตภัณฑ์ด้วยยางเทียม พลาสติก เซลลูลอยด์ เบเกอร์ไลท์ หรือวัตถุที่คล้ายคลึง ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ และพบว่าบริษัท เอ จำกัด ประกอบกิจการโดยไม่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพจากองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีผู้ประกอบการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพไม่มีใบอนุญาต เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. เมื่อพบว่ามีผู้ประกอบการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามที่มีข้อบัญญัติควบคุมไว้แล้ว แต่ยังไม่ได้รับใบอนุญาต ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งให้หยุดประกอบกิจการทันที และให้มาขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเนื่องจากผู้ประกอบการได้กระทำความผิดสำเร็จแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อดำเนินการตามกระบวนการดำเนินคดีตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขต่อไปด้วย ในฐานะความผิดประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาต มีโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๒. หากราชการส่วนท้องถิ่นตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วพบว่า มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้น และอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก และถ้าเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากการกระทำ การละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับกรนั้น และในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสภาวะ

ความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจว่าได้มีการระงับเหตุร้ายกาจนั้นแล้วก็ได้ หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น จะมีความผิดตามมาตรา ๗๔ มีโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๓. เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๔๕ ในการออกคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการที่ถูกควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขดำเนินการปรับปรุง และแก้ไขให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติกฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือหากเคยได้รับคำสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขแล้ว แต่ยังไม่สามารถแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญ เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถออกคำสั่งตามมาตรา ๔๕ เพื่อสั่งให้หยุดดำเนินการเป็นการชั่วคราวเพื่อปรับปรุง และแก้ไขเหตุดังกล่าวได้อีกครั้ง กรณีที่เหตุดังกล่าวเป็นอันตรายร้ายแรง เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถออกคำสั่งตามมาตรา ๔๕ ให้หยุดดำเนินการเป็นการชั่วคราวได้ทันทีจนกว่าเหตุนั้นจะหมดไป ทั้งนี้ ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดมาตรการในการแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้เหตุดังกล่าวนั้นหมดไป หรือบรรเทาลง โดยต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยี ประกอบการกำหนดมาตรการในการแก้ไขปรับปรุงนั้นด้วย หากฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๕ มีโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และสามารถปรับอีกไม่เกินวันละสองหมื่นห้าพันบาท ตลอดเวลาที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

๑. เพื่อประโยชน์ในการควบคุมและกำกับดูแลการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในพื้นที่ ราชการส่วนท้องถิ่นควรปรับปรุงแก้ไขข้อบัญญัติท้องถิ่นให้เป็นปัจจุบันและสอดคล้องกับการจัดการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๒. กรณีการตรวจสอบกลิ่นที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนหรืออาจเป็นเหตุให้เสื่อมหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพนั้น ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถประสานขอความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย ศูนย์อนามัยที่ดูแลและรับผิดชอบเขตพื้นที่ของทำนุสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด เป็นต้น เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงต่อไปได้

ทั้งนี้ สามารถศึกษารายละเอียดขั้นตอนการออกคำสั่ง การดำเนินการเปรียบเทียบและการดำเนินคดี ตามคู่มือกระบวนการปฏิบัติงานตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข (SOP) : EHA ๙๐๐๑ - ๙๐๐๕ ได้ที่หน้าเว็บไซต์ของศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข <http://laws.anamai.moph.go.th>

กรมอนามัย

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

๒๓ เมษายน ๒๕๖๒

หมายเหตุ : ท่านสามารถศึกษาแนวทางการตอบข้อหารือในประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ได้ที่เว็บไซต์ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข หรือสแกนได้ที่คิวอาร์โค้ดนี้

