

บันทึกการตอบข้อหารือกรมอนามัย
เรื่อง แนวทางการกำหนดระยะห่างและวัดระยะห่างระหว่างสถานประกอบการกับชุมชน
ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

สำนักงาน ก เพื่อขอยกเลิกกำหนดการประชุมและขอให้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียน โดยมีรายละเอียดดังนี้

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักงาน ก ได้เชิญท่านเข้าร่วมประชุมหารือแนวทางในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเพื่อก่อสร้างอาคารสำหรับเลี้ยงไก่ โดยที่ยังไม่มีการทำประชาคมตามข้อบัญญัติองค์การส่วน เรื่อง การควบคุม เลี้ยงสัตว์ ปลอยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๑ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักงาน ก โดยได้รับมอบหมายจากประธาน ขอเรียนว่าเนื่องจากสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคโควิด 19 (Coronavirus Disease 2019 (COVID – 19)) อันเป็นโรคติดต่ออันตรายตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง ชื่อและอาการสำคัญของโรคติดต่ออันตราย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๓ ประกาศ ณ วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๓ และสำนักงาน ก ได้มีประกาศ เรื่อง มาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคโควิด 19 (Coronavirus Disease 2019 (COVID – 19)) ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓ เพื่อให้เกิดความปลอดภัยต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง สำนักงาน ก จึงมีความจำเป็นต้องขอยกเลิกการประชุมดังกล่าว อย่างไรก็ดี เพื่อให้การพิจารณาวินิจฉัยเกิดความเป็นธรรมและได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วน จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ขอให้กรมอนามัยให้ความเห็นในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่เกี่ยวกับสัตว์เลี้ยงโดยใช้บังคับกับการควบคุม เลี้ยงสัตว์ หรือปล่อยสัตว์ทุกประเภท ซึ่งในทางปฏิบัติสัตว์แต่ละประเภทก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแตกต่างกัน นั้น สัตว์แต่ละประเภทตามที่กำหนดในข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลความเดือดร้อนแตกต่างกันหรือไม่ ประการใด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรออกข้อบัญญัติแยกประเภทสัตว์แต่ละประเภท โดยอาจออกข้อบัญญัติเฉพาะประเภทสัตว์ต้องมีการควบคุมเลี้ยงสัตว์ หรือปล่อยสัตว์ตามแต่ละท้องถิ่นนั้น ๆ หรือไม่ ประการใด

๒. การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติโดยไม่แยกสัตว์แต่ละประเภท ทำให้การกำหนดระยะห่างไม่สอดคล้องกับประเภทและจำนวนสัตว์ ซึ่งไม่เป็นไปตามคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข เช่น คำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขด้านสุขลักษณะสำหรับกิจการเลี้ยงไก่ พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดให้สถานประกอบการเลี้ยงไก่ต้องอยู่ห่างจากชุมชน วัด ศาสนสถาน โบราณสถาน โรงเรียน สถาบันการศึกษา โรงพยาบาล หรือสถานที่อื่น ๆ ในระยะที่ไม่ส่งผลต่อสุขภาพและไม่ก่อเหตุรำคาญต่อชุมชนโดยต้องมีระยะห่างจากสถานที่ดังกล่าวสำหรับสถานประกอบการเลี้ยงไก่เกิน ๑,๐๐๐ ตัวขึ้นไป ควรมีระยะห่างไม่น้อยกว่า ๑,๐๐๐ เมตร แต่ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง การควบคุม เลี้ยงสัตว์ ปลอยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้สถานที่เลี้ยงสัตว์ที่กำหนดในข้อบัญญัติตั้งอยู่ห่างจากแหล่งชุมชน ศาสนสถาน โบราณสถาน สถาบันการศึกษา โรงพยาบาล หรือสถานที่ของราชการอื่น ๆ ในระยะที่ไม่ส่งผลต่อสุขภาพ และไม่ก่อเหตุรำคาญต่อชุมชนโดยต้องมีระยะห่างไม่น้อยกว่า ๒ กิโลเมตร เป็นต้น ระยะห่างดังกล่าวกำหนดโดยใช้เกณฑ์ใด และการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดระยะห่างไม่เป็นไปตามคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขจะทำให้

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๔/ ๕๔๗๓ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ ซึ่งกรมอนามัยมีถึงสำนักงาน ก

ข้อบัญญัติดังกล่าวสามารถป้องกันหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นได้หรือไม่ ประการใดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีวิธีแก้ไขเป็นประการใด

๓. ปัญหาการวัดรัศมีของระยะห่างที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและไม่ก่อเหตุรำคาญต่อชุมชนต้องวัดจากจุดใด เพราะเหตุใด

กรมอนามัยได้วิเคราะห์ข้อกำหนดและประเด็นข้อหาหรือประกอบการพิจารณาให้ความเห็นดังนี้

๑. ข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง

๑) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา ๒๙^๒ กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ได้ อาจกำหนดให้เป็นเขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทโดยเด็ดขาด หรือไม่เกินจำนวนที่กำหนด หรือเป็นเขตที่การเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทต้องอยู่ภายใต้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้

๒) กฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐

หมวด ๑ สถานที่ตั้ง ลักษณะอาคาร และการสุขาภิบาล

ข้อ ๖ สถานประกอบกิจการต้องตั้งอยู่ห่างจากศาสนสถาน โรงพยาบาล สถานศึกษา สถานเลี้ยงเด็ก สถานดูแลผู้สูงอายุหรือผู้ป่วยพักฟื้นหรือพิการ หรือสถานที่อื่นใดที่ต้องมีการคุ้มครองสุขภาพของประชาชนเป็นพิเศษ ซึ่งจะต้องไม่อยู่ในระยะที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน หรือต้องจัดให้มีระบบป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนที่มีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงลักษณะและประเภทของสถานประกอบกิจการ

การกำหนดสถานที่อื่นใดเพิ่มเติม การกำหนดระยะห่าง และการกำหนดให้มีระบบป้องกันตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ความในวรรคหนึ่งและวรรคสองไม่ใช้บังคับกับสถานประกอบกิจการที่เป็นโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

๒. ความเห็นในประเด็นข้อหาหรือ

ข้อหาหรือที่ ๑ : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่เกี่ยวกับสัตว์โดยใช้บังคับกับการควบคุม เลี้ยงสัตว์ หรือปล่อยสัตว์ทุกประเภท ซึ่งในทางปฏิบัติสัตว์แต่ละประเภทก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแตกต่างกัน นั้น สัตว์แต่ละประเภทตามที่กำหนดในข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลกระทบความเดือดร้อนแตกต่างกันหรือไม่ ประการใด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรออกข้อบัญญัติแยกประเภทสัตว์แต่ละประเภท โดยอาจออกข้อบัญญัติเฉพาะประเภทสัตว์ต้องมีการควบคุมเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ตามแต่ละท้องถิ่นนั้น ๆ หรือไม่ ประการใด

ความเห็น : เมื่อได้พิจารณาประเด็นข้อหาหรือและข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่าการเลี้ยงสัตว์แต่ละประเภทอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแตกต่างกันขึ้นอยู่กับชนิด จำนวน ระยะเวลาการเลี้ยงสัตว์ วิธีการหรือกระบวนการเลี้ยงสัตว์ประเภทนั้น ๆ ซึ่งการเลี้ยงสัตว์ที่ไม่ถูกสุขลักษณะมีความเสี่ยงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับผู้ปฏิบัติงาน ชุมชน และสิ่งแวดล้อม ดังนี้ ๑) ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในขั้นตอนการเตรียมการเพื่อประกอบกิจการ เช่น โครงสร้างอาคารไม่มั่นคงแข็งแรง ชำรุด ทดโทรม พื้นลื่น อาจก่อให้เกิดอุบัติเหตุ

^๒ มาตรา ๒๙ เพื่อประโยชน์ในการรักษาภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนในท้องถิ่นหรือเพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสัตว์ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของพื้นที่ในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นเขตควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ได้

การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ราชการส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดให้เป็นเขตห้ามเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทโดยเด็ดขาด หรือไม่เกินจำนวนที่กำหนด หรือเป็นเขตที่การเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทต้องอยู่ภายใต้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้

สถานที่ตั้งไม่เหมาะสม อาจก่อให้เกิดกลิ่นเหม็น เหตุรำคาญกับผู้พักอาศัยบริเวณใกล้เคียง การเก็บสะสมอาหารสำหรับเลี้ยงสัตว์ที่ไม่ถูกสุขลักษณะอาจเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์พาหะนำโรค เช่น หนู แมลงวัน แมลงสาบ เป็นต้น ๒) ขั้นตอนกระบวนการผลิตการให้บริการ หรือกิจกรรมต่าง ๆ ในการประกอบกิจการ เช่น กิจกรรมที่ต้องคลุกคลีหรือใกล้ชิดกับสัตว์อาจเกิดการแพร่เชื้อโรคจากสัตว์สู่คน เสี่ยงรบกวนจากการร้องของสัตว์ ๓) ขั้นตอนการขนส่งอาจมีผลกระทบจากยานพาหนะที่ใช้ในการขนส่งสัตว์ไม่มีการปิดคลุมให้มิดชิดอาจมีการตกหล่น รั่วไหลออกจากยานพาหนะอาจก่อให้เกิดอุบัติเหตุ และ ๔) ขั้นตอนภายหลังจากกระบวนการผลิตการให้บริการหรือกิจกรรมต่าง ๆ เช่น กลิ่นเหม็นจากมูลสัตว์ น้ำเสียที่เกิดจากการล้างคอก ล้างตัวสัตว์ เป็นต้น

สำหรับการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทการเลี้ยงสัตว์ แม้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขจะได้ประกาศรายชื่อกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในประกาศกระทรวงสาธารณสุข แต่ที่ยังไม่มีผลบังคับใช้ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะบทบัญญัติมาตรา ๓๒(๑) กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติ “กำหนดประเภทของกิจการตามมาตรา ๓๑ บางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมในท้องถิ่นนั้น” ก็ได้ ซึ่งหมายความว่า กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่รัฐมนตรีประกาศนั้น จะมีผลใช้บังคับในท้องถิ่นใด ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมในท้องถิ่นนั้นเสียก่อนและไม่จำเป็นต้องกำหนดทุกประเภทกิจการ กล่าวคือจะกำหนดกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนเป็นกิจการที่ต้องควบคุมในท้องถิ่นก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่ากิจการนั้นเป็นปัญหาในเขตท้องถิ่นนั้นหรือไม่ ซึ่งการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นอาจกำหนดได้ ๒ แบบ คือแบบรวมกิจการ และแบบแยกกิจการ โดยราชการส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดขนาดของกิจการที่ประสงค์จะควบคุมไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายก็ได้ ดังนั้นเมื่อพิจารณาตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๓๕ ประเภทกิจการที่ ๑(๑) การเพาะพันธุ์ เลี้ยง และการอนุบาลสัตว์ทุกชนิด ราชการส่วนท้องถิ่นจึงอาจออกข้อบัญญัติได้ดังนี้

แบบที่ ๑ ออกข้อบัญญัติแบบรวมกิจการ โดยกำหนดประเภทสัตว์ที่ต้องการควบคุมหลาย ๆ ชนิดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นฉบับเดียวกันและอาจกำหนดขนาดของกิจการแต่ละประเภทที่ประสงค์จะควบคุมในรายชื่อประเภทกิจการแต่ละประเภท และให้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมของกิจการแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม (เช่น กำหนดตามขนาดพื้นที่ จำนวน ขนาดความเสี่ยง เป็นต้น) ไว้แนบท้ายข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วย

ตัวอย่าง การออกข้อบัญญัติแบบรวมกิจการ

(ร่าง) เทศบัญญัติเทศบาล.....ควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ.

ข้อ... ให้กิจการประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่น

(๑) การเพาะพันธุ์ เลี้ยง อนุบาลสัตว์ทุกชนิด ตั้งแต่ ๕ ตัวขึ้นไป

(๒) การสะสมหนังสือสัตว์ ขนสัตว์ ตั้งแต่ ๑๐ ขึ้นขึ้นไป

(๓)

หรืออาจกำหนดเป็น

(๑) การเลี้ยงโค ตั้งแต่ ๕ ตัวขึ้นไป

(๒) การเลี้ยงไก่ ตั้งแต่ ๕๐ ตัวขึ้นไป

(๓)

แบบที่ ๒ ออกข้อบัญญัติแบบแยกประเภทกิจการ โดยกำหนดประเภทสัตว์ที่ต้องการควบคุมเป็นการเฉพาะและอาจกำหนดขนาดกิจการที่ประสงค์จะควบคุมโดยกำหนดความไว้ในคำนิยามก็ได้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าต้องการควบคุมขนาดเท่าใดขึ้นไป และให้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมอย่างเหมาะสมไว้แนบท้ายข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วย

ตัวอย่าง การออกข้อบัญญัติแบบแยกประเภทกิจการ

(ร่าง) เทศบัญญัติเทศบาล.....ควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทการเพาะพันธุ์ เลี้ยง และอนุบาลไก่ พ.ศ.

ข้อ... ให้กิจการดังต่อไปนี้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่น

(๑) การเพาะพันธุ์ไก่ ตั้งแต่ ๕๐ ตัวขึ้นไป

(๒) การอนุบาลไก่ ตั้งแต่ ๕๐ ตัวขึ้นไป

(๓) การเลี้ยงไก่ ตั้งแต่ ๕๐ ตัวขึ้นไป

ข้อหาหรือที่ ๒ : การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติโดยไม่แยกสัตว์แต่ละประเภท ทำให้การกำหนดระยะห่างไม่สอดคล้องกับประเภทและจำนวนสัตว์ ซึ่งไม่เป็นไปตามคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข เช่น คำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขด้านสุขลักษณะสำหรับกิจการเลี้ยงไก่ พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดให้สถานประกอบกิจการเลี้ยงไก่ต้องอยู่ห่างจากชุมชน วัด ศาสนสถาน โบราณสถาน โรงเรียน สถานับการศึกษา โรงพยาบาล หรือสถานที่อื่น ๆ ในระยะที่ไม่ส่งผลต่อสุขภาพ และไม่ก่อเหตุรำคาญต่อชุมชนโดยต้องมีระยะห่างจากสถานที่ดังกล่าวสำหรับสถานประกอบกิจการเลี้ยงไก่เกิน ๑,๐๐๐ ตัวขึ้นไป ควรมีระยะห่างไม่น้อยกว่า ๑,๐๐๐ เมตร แต่ข้อบัญญัติต้องการบริหารส่วนตำบล เรื่อง การควบคุม เลี้ยงสัตว์ ปลอยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้สถานที่เลี้ยงสัตว์ที่กำหนดในข้อบัญญัติตั้งอยู่ห่างจากแหล่งชุมชน ศาสนสถาน โบราณสถาน สถานับการศึกษา โรงพยาบาล หรือสถานที่ของราชการอื่น ๆ ในระยะที่ไม่ส่งผลต่อสุขภาพ และไม่ก่อเหตุรำคาญต่อชุมชนโดยต้องมีระยะห่างไม่น้อยกว่า ๒ กิโลเมตร เป็นต้น ระยะห่างดังกล่าวกำหนดโดยใช้เกณฑ์ใด และการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดระยะห่างไม่เป็นไปตามคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขจะทำให้ข้อบัญญัติดังกล่าวสามารถป้องกันหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นได้หรือไม่ ประการใดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีวิธีแก้ไขเป็นประการใด

ความเห็น : ตามมาตรา ๓๒ (๒) ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ประกอบกิจการปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินกิจการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ โดยหลักการออกข้อบัญญัติต้องสอดคล้องกับสภาพปัญหาและบริบทของพื้นที่ อีกทั้งต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ ด้วย โดยในกฎกระทรวงฯ ข้อ ๖ วรรคสอง “การกำหนดระยะห่าง ของสถานประกอบกิจการ ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการและประกาศในราชกิจจานุเบกษา”และในบทเฉพาะกาล ข้อ ๒๓ “ในระหว่างที่ยังไม่มีประกาศของรัฐมนตรีเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ตามกฎหมายกระทรวงนี้ในเรื่องใด ให้ราชการส่วนท้องถิ่นนำหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมสถานประกอบกิจการตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้โดยอนุโลมจนกว่าจะมีประกาศที่ออกตามกฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ” ซึ่งขณะนี้ยังไม่มีประกาศกระทรวงสาธารณสุขเรื่องกำหนดระยะห่างของสถานประกอบกิจการดังกล่าว ดังนั้นหากราชการส่วนท้องถิ่นใดเห็นสมควรจะกำหนดระยะห่างระหว่างสถานประกอบกิจการกับชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข จึงเป็นอำนาจของสภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๒(๒) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม อย่างไรก็ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขมุ่งคุ้มครองประชาชนด้านสุขลักษณะและการอนามัยสิ่งแวดล้อม หรือการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อมซึ่งครอบคลุม ทั้งกิจกรรม การกระทำทุกอย่าง และกิจการประเภทต่าง ๆ โดยต้องคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นสำคัญ ทั้งนี้ สัตว์แต่ละประเภทมีลักษณะกายภาพ รูปแบบ วิธีการเลี้ยงที่แตกต่างกันทำให้ความเสี่ยงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อประชาชนและชุมชนแตกต่างกัน ประกอบกับยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ดังนั้นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดระยะห่างระหว่างสถานที่ตั้งประกอบกิจการกับชุมชนต้องการศึกษา วิจัย สืบค้นข้อมูลวิชาการที่เกี่ยวข้องที่เกิดจากการเลี้ยงสัตว์แต่ละประเภท เพื่อมาประกอบการพิจารณาออกข้อบัญญัติ

ท้องถิ่นด้วย อย่างไรก็ตามการกำหนดระยะห่างเป็นเพียงมาตรการอย่างหนึ่งเท่านั้น การจะป้องกันและแก้ไขความเดือดร้อนหรือผลกระทบนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกำหนดมาตรการอื่น ๆ ร่วมด้วย เช่น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะของโรงเรือนเลี้ยงไก่ การจัดการของเสีย มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การจัดการแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์พาหะและแมลงพาหะนำโรคและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความปลอดภัย และการป้องกันเหตุรำคาญ เป็นต้น

สำหรับคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขฉบับที่ ๓/๒๕๔๙ เรื่อง การควบคุมกิจการเลี้ยงสุกร และคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขด้านสุขลักษณะสำหรับกิจการเลี้ยงไก่ พ.ศ. ๒๕๕๓ นั้น เป็นเพียงแนวทางหรือแนวปฏิบัติสำหรับราชการส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข คำแนะนำดังกล่าวมิใช่กฎหมายและไม่มีสภาพบังคับ ซึ่งหากราชการส่วนท้องถิ่นมีความประสงค์ให้คำแนะนำคณะกรรมการสาธารณสุขมีสภาพบังคับในทางกฎหมาย ราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องนำหลักเกณฑ์หรือแนวทางตามคำแนะนำคณะกรรมการสาธารณสุขในเรื่องนั้น ๆ มากำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นก่อนจึงสามารถใช้บังคับในทางกฎหมายได้ โดยอาจพิจารณานำหลักเกณฑ์ในคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขมากำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

ข้อหาหรือที่ ๓ : ปัญหาการวัดระยะห่างของระยะห่างที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและไม่ก่อเหตุรำคาญต่อชุมชนต้องวัดจากจุดใด เพราะเหตุใด

ความเห็น : กรมอนามัยได้นำเสนอประเด็นข้อหาหรือดังกล่าวต่อคณะกรรมการบริหารและขับเคลื่อนการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขในการประชุมครั้งที่ ๙-๒/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๓ ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาและมีความเห็น ดังนี้ จากการวิเคราะห์บทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการวัดระยะห่างระหว่างสถานประกอบกิจการกับชุมชน ประกอบกับเมื่อเทียบเคียง บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพนักงานตรวจโรคสัตว์ และหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการตั้งโรงฆ่าสัตว์และโรงพักสัตว์(เรื่องเสร็จที่ ๕๕๑/๒๕๕๘) ซึ่งได้มีความเห็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการวัดระยะห่างจากสถานประกอบกิจการกับแหล่งชุมชนหรือชุมชน ตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยในกฎกระทรวงดังกล่าว ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการวัดระยะห่างไว้ จึงเป็นดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการวัดระยะห่างซึ่งต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป

ดังนั้น จึงเห็นว่าการวัดระยะห่างระหว่างสถานประกอบกิจการกับชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข จึงเป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข อย่างไรก็ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขมุ่งคุ้มครองประชาชนด้านสุขลักษณะและการอนามัยสิ่งแวดล้อม หรือการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อมซึ่งครอบคลุม ทั้งกิจกรรม การกระทำทุกอย่าง และกิจการประเภทต่าง ๆ ทั้งนี้ การวัดระยะห่างต้องคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นสำคัญ โดยสัตว์แต่ละประเภทมีลักษณะทางกายภาพ รูปแบบหรือวิธีการเลี้ยงที่แตกต่างกัน ทำให้ความเสี่ยงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อประชาชนและชุมชนแตกต่างกัน ดังนั้นการกำหนดระยะห่างระหว่างสถานที่ตั้งสถานประกอบกิจการกับชุมชนต้องทำการศึกษา วิจัย สืบค้นข้อมูลวิชาการที่เกี่ยวข้องที่เกิดจากการเลี้ยงสัตว์แต่ละประเภท เพื่อมาประกอบการกำหนดระยะห่าง หลักเกณฑ์และวิธีการวัดระยะห่างของที่ตั้งสถานประกอบกิจการกับชุมชนด้วย และมีข้อเสนอ “แนวทางหรือหลักเกณฑ์การวัดระยะห่างเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข” ดังนั้นการวัดระยะห่างต้องวัดจากระยะที่ใกล้ที่สุดจากแนวเขตหรือรั้วของสถานประกอบกิจการถึงชุมชน

ทั้งนี้ “ชุมชน” หมายถึง หมู่ชน กลุ่มคนที่อยู่ร่วมกันเป็นสังคมขนาดเล็ก อาศัยอยู่ในบริเวณเดียวกันและมีผลประโยชน์ร่วมกัน ที่ที่มีคนอาศัยอยู่มาก (ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔) สำหรับกรณีที่มีบ้านเรือนราษฎรตั้งอยู่หนึ่งหลังในบริเวณใกล้เคียงสถานที่ตั้งสถานประกอบกิจการไม่ถือเป็นชุมชน “แนวเขตหรือรั้วของสถานประกอบกิจการ” หมายถึง บริเวณพื้นที่ที่ใช้ดำเนินการกิจการหรือพื้นที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการ

กรมอนามัย
ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข
๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

หมายเหตุ : ท่านสามารถศึกษาแนวทางการตอบข้อหาหรือในประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ได้ที่เว็บไซต์ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข หรือสแกนได้ที่คิวอาร์โค้ดนี้



ร่าง
พ/ท
..... ตรวจ