

บันทึกการตอบข้อหารือกรมอนามัย

เรื่อง การเผาถ่านจากกะลามะพร้าวเข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และแนวทางการพิจารณา
ออกใบอนุญาตในระหว่างถูกดำเนินคดีตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

องค์การบริหารส่วนตำบล A ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นม ๘๔๘๐๑/๓๘๖ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๖๔ เพื่อขอหารือ กรณีการประกอบกิจการเผาถ่านจากกะลามะพร้าวเพื่อตีความว่าเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับไม้หรือกระดาษ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อพิจารณาการออกใบอนุญาตและเพื่อพิจารณาดำเนินคดีหรือเปรียบเทียบปรับจากการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยมีรายละเอียดดังนี้

องค์การบริหารส่วนตำบล A อำเภอ B จังหวัด C ได้รับเรื่องร้องเรียนจากกรมควบคุมมลพิษ กรณีการประกอบกิจการเผาถ่านของราษฎรในเขตตำบล A อำเภอ B จังหวัด C โดยมีสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดนครราชสีมาเข้าตรวจสอบร่วมกัน และพบว่ามีการประกอบกิจการเผาถ่านจากกะลามะพร้าวซึ่งเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็นรบกวนจากเขม่าควันที่ฟุ้งกระจายสร้างความเดือดร้อนให้พื้นที่ใกล้เคียง ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้มีการขอตรวจสอบการประกอบกิจการและใบอนุญาตในการประกอบกิจการ ปรากฏว่าไม่มีใบอนุญาตในการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข เจ้าหน้าที่จากสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดนครราชสีมาจึงแจ้งให้ทางองค์การบริหารส่วนตำบล A ดำเนินการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม อันเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงขององค์การบริหารส่วนตำบล A ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นอย่างเคร่งครัด องค์การบริหารส่วนตำบล A จึงขอหารือ ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นหารือ

ประเด็นที่ ๑ การเผาถ่านของผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นการเผาถ่านจากเศษของกะลามะพร้าว “กะลามะพร้าวที่นำมาเผาถ่านนั้นเป็นไม้หรือถือว่าเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๓ กิจการกลุ่มที่ ๘. กิจการที่เกี่ยวข้องกับไม้หรือกระดาษ (๘) การเผาถ่าน หรือสะสมถ่าน หรือไม้”

ประเด็นที่ ๒ เมื่อมีการตีความหมายของไม้หรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับไม้แล้วเห็นว่ากะลามะพร้าวเป็นไม้แล้วนั้น องค์การบริหารส่วนตำบล A จะต้องมีการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมาย และดำเนินคดีหรือมีการเปรียบเทียบปรับตามกฎหมายกรณีประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพโดยไม่ได้รับอนุญาต จึงขอหารือว่า เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบล A ดำเนินคดีหรือมีการเปรียบเทียบปรับตามกฎหมายแก่ผู้ประกอบการแล้ว ผู้ประกอบการสามารถดำเนินการขอใบอนุญาตการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพได้อีกหรือไม่ หรือถ้าในระหว่างพิจารณาดำเนินคดีหรือมีการเปรียบเทียบปรับตามกฎหมาย ผู้ประกอบการจะมาขอออกใบอนุญาตในการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเพื่อให้ถูกต้องต่อไปจะได้หรือไม่อย่างไร หรือต้องดำเนินคดีหรือมีการเปรียบเทียบปรับตามกฎหมายให้เสร็จ แล้วมาขอใบอนุญาตการประกอบกิจการภายหลังหรือไม่อย่างไร พร้อมคำชี้แนะแนวทางการดำเนินคดีหรือการเปรียบเทียบปรับกรณีประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ความเห็นในประเด็นข้อหาข้อ ๑

กรมอนามัย ได้นำเสนอประเด็นข้อหาข้อดังกล่าวต่อที่ประชุมคณะอนุกรรมการบริหารและขับเคลื่อนการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ครั้งที่ ๑๔-๑/๒๕๖๕ ในวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๖๕ คณะอนุกรรมการฯ ได้มีมติ ดังนี้

ความเห็นประเด็นที่ ๑ เมื่อพิจารณาข้อกฎหมายตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๓ กิจการกลุ่มที่ ๘. กิจการเกี่ยวกับไม้หรือกระดาก (๘) การเผาถ่าน หรือสะสมถ่าน ซึ่งมีขอบเขตความหมาย หมายถึง สถานที่ที่ทำการผลิตถ่านโดยการเผาหรือเก็บสะสมถ่าน เพื่อเป็นเชื้อเพลิง รวมถึงการเผาไม้สั้ควันไม้และถ่านแท่งด้วย แต่เมื่อพิจารณากลุ่มของกิจการ กลุ่มที่ ๘ เป็นกิจการเกี่ยวกับไม้หรือกระดาก ซึ่งกลุ่มกิจการนี้มีเจตนารมณ์ในการควบคุม ดูแล การดำเนินกิจการเกี่ยวกับไม้หรือกระดาก และจากการสืบค้นลักษณะของกะลามะพร้าว พบว่า กะลามะพร้าวเป็นเปลือกผลชั้นใน (endocarp) มีลักษณะแข็งเหมือนเนื้อไม้ห่อหุ้มและป้องกันอันตรายให้กับเมล็ดที่อยู่ด้านใน มีกาบมะพร้าวหุ้มล้อมรอบ เมื่อผลแก่จะมีลักษณะแข็ง สีน้ำตาลดำ เรียกว่า “กะลา (Husk or shell)” จากลักษณะของกะลามะพร้าว ดังกล่าว พิจารณาได้ว่ากะลามะพร้าวถือเป็นส่วนหนึ่งของไม้ ตามกลุ่มกิจการที่ ๘ กิจการเกี่ยวกับไม้หรือกระดาก ประกอบกับเมื่อพิจารณาลักษณะของการดำเนินกิจกรรมการเผาถ่านจากกะลามะพร้าวซึ่งมีขั้นตอนหลัก คือนำกะลามะพร้าวมาตากให้แห้ง จากนั้นนำไปเผาในเตาเผา มีทั้งเตาหลุม เตาดินเหนียวและเตาที่ทำจากถังขนาด ๒๐๐ ลิตร จากนั้นนำถ่านที่ได้จากการเผาไปตากก่อนนำมาบรรจุใส่ภาชนะเพื่อรอการจำหน่าย สำหรับให้ผู้ซื้อนำไปเป็นเชื้อเพลิง โดยการเผาถ่านจากกะลามะพร้าว มีความเสี่ยงก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงาน ชุมชน และสิ่งแวดล้อม ในเรื่องของควันและกลิ่นจากการเผาถ่าน ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติกฎหมาย ประกอบกับลักษณะของการดำเนินกิจกรรม จึงเห็นว่า การประกอบกิจการเผาถ่านจากกะลามะพร้าวเข้าข่าย เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ ประเภทที่ ๘ (๘) การเผาถ่าน หรือสะสมถ่าน ทั้งนี้ รายชื่อกิจการที่ปรากฏในหัวข้อกลุ่มรายชื่อ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยหลักการการออกประกาศกระทรวงฯ ฉบับดังกล่าว รายชื่อกลุ่มกิจการมิใช่ประเด็นสำคัญที่จะ นำมาใช้ในการพิจารณาลักษณะของการประกอบกิจการ เจตนารมณ์ของการกำหนดกลุ่มกิจการดังกล่าวมี วัตถุประสงค์เพื่อคัดกรองและจัดหมวดหมู่กิจการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันอยู่ในกลุ่มกิจการเดียวกัน มาไว้ใน กลุ่มกิจการประเภทเดียวกัน ซึ่งหลักการสำคัญสำหรับการพิจารณากิจการว่ากิจการประเภทใดเข้าข่ายกิจการที่ เป็นอันตรายต่อสุขภาพ คือ พิจารณาจากรายชื่อกิจการย่อยหรือกิจการที่อยู่ในวงเล็บของกลุ่มกิจการประเภท นั้นๆ ซึ่งรายชื่อกิจการย่อยในกลุ่มกิจการนั้นๆ จะเป็นตัวกำหนดว่ากิจการใดเข้าข่ายกิจการที่เป็นอันตรายต่อ สุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ดังนั้น การพิจารณารายชื่อกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตาม ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ หลักการพิจารณาจึงอยู่ที่ รายชื่อกิจการย่อยหรือกิจการที่อยู่ในวงเล็บ มิใช่พิจารณาจากชื่อกลุ่มกิจการเป็นหลัก

ความเห็นประเด็นที่ ๒ ผู้ประกอบกิจการสามารถดำเนินการขอใบอนุญาตประกอบกิจการที่ เป็นอันตรายต่อสุขภาพได้ แม้ว่าจะอยู่ระหว่างการเปรียบเทียบปรับตามกฎหมาย โดยได้พิจารณาเทียบเคียงกับ บันทึกรายชื่อข้อหาของกองกฎหมาย กรมอนามัย เรื่องเสร็จที่ ๑๙/๒๕๖๐ ได้มีความเห็นว่า “หากราชการ ส่วนท้องถิ่นได้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพภายในพื้นที่แล้ว และ ผู้ประกอบการได้มาขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประเภทที่กำหนดไว้ใน ข้อบัญญัติท้องถิ่น เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจสอบหลักฐานเอกสารประกอบการขอใบอนุญาต และได้ ดำเนินการตรวจสอบสถานประกอบการ โดยพิจารณาตามข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า สถานประกอบการได้มีการ ปฏิบัติถูกต้องตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ด้านสุขลักษณะเป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข

พ.ศ. ๒๕๖๕ ...

พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ รวมทั้งหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่น หากผู้ประกอบกิจการปฏิบัติถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดดังกล่าวข้างต้นแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพให้แก่ผู้ประกอบกิจการได้ ถึงแม้ว่าผู้ประกอบกิจการจะถูกดำเนินคดีซึ่งมีความผิดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และคดียังไม่สิ้นสุดก็ตาม เนื่องจากการพิจารณาออกใบอนุญาตเป็นคนละกรณีกับการดำเนินคดีซึ่งมีลักษณะต่างกรรมต่างวาระกัน ประกอบกับไม่มีบทบัญญัติใดแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะกำหนดห้ามมิให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบกิจการตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข หากผู้ประกอบกิจการรายดังกล่าวถูกดำเนินคดีตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและคดียังไม่สิ้นสุด ดังนั้น จึงไม่สามารถนำกรณีดังกล่าวมาใช้เป็นเงื่อนไขในการพิจารณาไม่ออกใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบกิจการได้ ทั้งนี้ กรณีการประกอบกิจการเผาถ่านหรือสะสมถ่าน ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล A หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วพบว่าผู้ประกอบกิจการมีการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประเภทที่ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล A กำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมในพื้นที่ในลักษณะที่เป็นการค้าก่อนได้รับใบอนุญาต เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องแจ้งให้หยุดดำเนินการและรวบรวมพยาน หลักฐาน เพื่อดำเนินการตามกระบวนการเปรียบเทียบหรือดำเนินคดีกับผู้ประกอบการซึ่งจะมีความผิดตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ผู้ประกอบกิจการมายื่นขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพด้วยซึ่งหากสถานประกอบการปฏิบัติถูกต้องตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ในข้อบัญญัติท้องถิ่นกฎกระทรวงประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็พิจารณาอนุญาตต่อไปได้

กรมอนามัย

กองกฎหมาย

พฤศจิกายน ๒๕๖๕

หมายเหตุ : ท่านสามารถศึกษาแนวทางการตอบข้อหารือในประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ได้ที่เว็บไซต์กองกฎหมาย กรมอนามัย หรือสแกนได้ที่คิวอาร์โค้ดนี้

