

แนวทางปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของสถานที่ตั้ง ของสถานประกอบการที่เป็นอันตราย

บทนำ

วันนี้ผู้เขียนขอเสนอขอความเห็นชอบที่เกี่ยวเนื่องกับการอนุญาตให้สถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ดำเนินกิจการในแหล่งชุมชน ซึ่งในบทความนี้จะเป็นการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานท้องถิ่นที่มีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้สถานประกอบการดำเนินกิจการและการพิจารณาอนุญาตให้สถานประกอบกิจการนั้นตั้งอยู่ในชุมชน จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความนี้จะประโยชน์ต่อผู้อ่านไม่มากนักน้อย

หลักการและเหตุผล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้สถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประกอบกิจการและอนุญาตให้ตั้งสถานประกอบกิจการนั้นด้วย ดังนั้นการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งเพราะจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ สิ่งแวดล้อมและการประกอบอาชีพของผู้ขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ฉะนั้นเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีกฎหมายที่ใช้ประกอบการพิจารณาอนุญาต จึงควรใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุญาตตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัด

วัตถุประสงค์

เพื่อให้บุคลากรในองค์กรหรือบุคคลทั่วไปที่สนใจเข้ามาศึกษาข้อมูล ได้ใช้เป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจในการทำงาน

เนื้อเรื่องบทความ

ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการจำหน่ายปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชในลักษณะการค้าปลีก และต่อมาได้เปลี่ยนมาเป็นการขายในลักษณะของการค้าส่ง ซึ่งสถานประกอบกิจการมีลักษณะเป็นอาคารพาณิชย์ (ตึกแถว) จำนวน ๑๑ คูหา ต่อมาได้เกิดอุบัติเหตุในระหว่างขนย้ายยาปราบศัตรูพืช ทำให้เกิดกลิ่นเหม็นกระจายไปยังบ้านข้างเคียง ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากกลิ่นเหม็น จึงได้ไปร้องเรียนยังนายกเทศมนตรี ก (ผู้ถูกฟ้องคดี) ผู้ถูกฟ้องคดีจึงอาศัยอำนาจตามเทศบัญญัติของเทศบาลตำบล ก เรื่องการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ.๒๕๕๓ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีย้ายสถานที่เก็บปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชออกจากชุมชน ๕๐๐ เมตร ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ข้อกำหนดของเทศบัญญัติดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สร้างภาระให้แก่ผู้ฟ้องคดีเกินความจำเป็นและเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองให้มีคำพิพากษายกเลิกคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า เมื่อได้วิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๓๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๓๕ ประกอบเข้าด้วยกันแล้ว เห็นว่า คดีพิพาทเป็นเรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ อำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นย่อมเป็นไปตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานในการควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ.๒๕๔๕ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีดำเนินการกิจการขายปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชในลักษณะการค้าปลีก ซึ่งเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ ๕/๒๕๓๘ เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๓๘ แล้วเปลี่ยนมาเป็นการค้าส่ง เมื่อได้มีการเก็บสินค้าไว้ในสถานประกอบการและได้เกิดอุบัติเหตุในขณะขนย้าย ทำให้ส่งกลิ่นเหม็น ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ จึงได้นำมาสู่การร้องเรียนและฟ้องนายกเทศมนตรี ก (ผู้ถูกฟ้องคดี) ผู้ถูกฟ้องคดีจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ ประกอบกับมาตรา ๓๒ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๓๕ โดยข้อกำหนดข้อ ๖ (๑) ของเทศบัญญัติ

/ท่า...

กำหนดให้สถานประกอบกิจการที่เกี่ยวกับวัตถุอันตรายหรือสารเคมีที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพต้องวางจำหน่าย ณ สถานที่จำหน่าย เพียงปริมาณเล็กน้อยเพื่อเป็นตัวอย่างสินค้าและหรือสถานที่จำหน่ายจะต้องควบคุมให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๓๕ และกำหนดว่าโกดังที่เก็บสินค้าต้องตั้งอยู่ห่างจาก บริเวณสถานศึกษา ศาสนสถาน ตลาด ชุมชน และโบราณสถานหรืออื่นๆ ไม่น้อยกว่า ๕๐๐ เมตร เมื่อสถาน ประกอบกิจการจำหน่ายปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชไม่เข้าข่ายเป็นโรงงาน ผู้ถูกฟ้องคดี จึงมีดุลพินิจในการกำหนดการ กำหนดที่ตั้งของโกดังเก็บสินค้าได้ โดยคำนึงถึงลักษณะและประเภทของการประกอบกิจการ ซึ่งอาจก่อให้เกิด อันตรายต่อสุขภาพ อนามัยของประชาชน หรือก่อเหตุรำคาญ ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกเทศบัญญัติ ในข้อ ๖ (๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับที่ตั้งของโกดังสินค้าที่เกี่ยวกับวัตถุอันตรายหรือสารเคมีที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๓๕ และไม่ขัดหรือแย้งกับ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อ สุขภาพ พ.ศ.๒๕๔๕ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สรุป

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อส.๕/๒๕๖๒ เห็นได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดได้วาง บรรทัดฐานเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของราชการส่วนท้องถิ่น ในการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับที่ตั้งของสถาน ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายในประการที่สำคัญ คือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๓๕ ให้อำนาจ ราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นที่เกี่ยวกับกิจการที่เป็นอันตราย โดยต้องไม่ขัดหรือแย้งกับ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตราย ต่อสุขภาพ พ.ศ.๒๕๔๕ โดยข้อ ๓ ของกฎกระทรวงได้กำหนดรายละเอียดว่า ให้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถ กำหนดที่ตั้งของสถานประกอบกิจการในข้อกำหนดท้องถิ่น โดยคำนึงถึงประเภทของกิจการนั้นๆ ซึ่งอาจ ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัยของประชาชนหรือก่อเหตุรำคาญด้วย เมื่อกฎกระทรวงไม่ได้กำหนด ระยะเวลาของสถานที่ตั้งของสถานที่เก็บสินค้ากับชุมชนไว้อย่างชัดเจน จึงเป็นการเปิดช่องให้ราชการส่วน ท้องถิ่นใช้ดุลพินิจในการกำหนดระยะห่างดังกล่าวได้เองตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ แต่ทั้งนี้ฝ่าย ปกครองก็ต้องนำหลักความได้สัดส่วนมาพิจารณาด้วยว่า ระยะห่างที่ปลอดภัยต่อสังคมนั้นจะต้องเป็นไปเท่าที่ จำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ โดยจะต้องทำให้เกิดความเสียหายแก่โรงงานน้อยที่สุด

หมายเหตุ อ้างอิงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อส.๕/๒๕๖๒

จัดทำโดย ฝ่ายวินัยและส่งเสริมคุณธรรม
กองการเจ้าหน้าที่
องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์
ผู้เรียบเรียง นายจิรัฏฐ์ รوبرัตน์ นิตติกรปฏิบัติการ