

โกดังเก็บสินค้า วัตถุและสารเคมีอันตราย !!

ต้องมีระยะห่างจากชุมชนเพียงใด ?



โดย... ลุงเป็นธรรม

สายด่วนศาลปกครอง 1355

ส่วนที่ 1 สารเคมี : ดาบสองคมที่ต้องระวัง

เป็นข่าวครึกโครมตามหน้าสื่อต่าง ๆ อยู่ยาวนานนับสัปดาห์ แต่จนถึงวันนี้ “การเลิกใช้ 3 สารเคมีฆ่าหญ้า” ก็ยังไม่มีความชัดเจนว่าจะไปในทิศทางใด ครับ ! ก็เป็นเรื่องที่ต้องติดตามกันไป

คงต้องยอมรับกันว่า ฆ่าหญ้า ฆ่าแมลง เป็นสารเคมีที่ต้องให้ความระมัดระวังในการใช้อย่างสูง เพราะขึ้นชื่อว่า “สารเคมี” ย่อมต้องมีคุณและโทษทั้งต่อตัวผู้ใช้ เช่น ชาวไร่ ชาวนา ชาวสวน ตลอดจนผู้บริโภคอย่างเรา ๆ ที่ต้องระวังในเรื่องสารตกค้างจากพืช ผัก และผลไม้ที่ซื้อมารับประทานกันในชีวิตประจำวัน

นอกจากการใช้แล้ว การจัดเก็บสารเคมีเหล่านี้ก็มีความสำคัญไม่แพ้กัน เพราะหากการจัดเก็บไม่เป็นไปตามมาตรฐาน อาจทำให้เกิดสารเคมีรั่วไหล เป็นอันตรายต่อผู้ครอบครองและผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง เช่นเดียวกับคดีปกครองที่ลุงเป็นธรรมนำมาเสนอท่านผู้อ่านวันนี้ครับ...

โดยเป็นกรณีของผู้ประกอบการกิจการค้าปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชที่ฟ้องขอให้เพิกถอนเทศบัญญัติควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เนื่องจากเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ประกอบการเกินความจำเป็นและเกินสมควรที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดของเทศบัญญัติที่พิพาทดังกล่าว

มูลเหตุของเรื่องนี้เกิดจาก ... นายยอด (ผู้ฟ้องคดี) ประกอบกิจการจำหน่ายปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชในลักษณะค้าปลีก ซึ่งเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และต่อมาได้เปลี่ยนเป็นค้าส่ง โดยมีสถานประกอบการเป็นอาคารพาณิชย์ชั้นเดียว จำนวน 11 คูหา ในการประกอบกิจการดังกล่าวได้เกิดอุบัติเหตุระหว่างการขนย้ายยาฆ่าหญ้า ทำให้เกิดกลิ่นเหม็นกระจายไปยังบ้านข้างเคียง จนมีการร้องเรียนต่อนายกเทศมนตรีในพื้นที่กระทั่งต่อมาได้มีการออกเทศบัญญัติเทศบาลตำบล ก เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2553 โดยข้อกำหนดของเทศบัญญัติที่พิพาทนี้ได้กำหนดให้สถานประกอบการที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับวัตถุอันตรายหรือสารเคมีที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพต้องวางจำหน่าย ณ สถานที่จำหน่ายเพียงปริมาณน้อยเพื่อเป็นตัวอย่างสินค้าและหรือสถานที่จำหน่ายจะต้องควบคุมให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 รวมทั้งโกดังที่เก็บสินค้าต้องตั้งในทำเลที่ห่างจากบริเวณสถานศึกษา ศาสนสถาน ตลาด ชุมชน และโบราณสถานหรืออื่น ๆ ไม่น้อยกว่า 50 เมตร

นายยอดเห็นว่าเทศบัญญัติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเมื่อเปรียบเทียบกับข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่ให้ตั้งโรงงานผลิตซึ่งมีผลกระทบต่อชุมชนมากกว่ากิจการซื้อขายไปของตน แต่สามารถตั้งอยู่ห่างจากชุมชนเพียง 50 เมตร ถึง 100 เมตร เท่านั้น การตราเทศบัญญัติดังกล่าวจึงขาดเหตุผลและหลักการที่ถูกต้อง เป็นการสร้างภาระแก่ตนและผู้ประกอบการรายอื่นเกินความจำเป็น นายยอดจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอนเทศบัญญัติเทศบาลตำบล ก เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2553 ดังกล่าว

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นายยอดไม่เห็นด้วย จึงอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครอง

สูงสุด

ส่วนที่ 2 โกดังเก็บสินค้าวัตถุและสารเคมีอันตราย !!

ต้องมีระยะห่างจากชุมชนเพียงใด ?

เรื่องนี้จึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า การตราเทศบัญญัติเทศบาลตำบล ก เรื่อง การควบคุมกิจการที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2553 โดยที่ข้อ 6 (1) กำหนดให้ โกดังเก็บสินค้าต้องตั้งอยู่ในทำเลที่ห่างจากบริเวณสถานศึกษา ศาสนสถาน ตลาด ชุมชน และ โบราณสถาน หรืออื่น ๆ ไม่น้อยกว่า 500 เมตร โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 32 (2) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อกำหนดที่พิพาทได้กำหนดให้สถานประกอบกิจการที่เกี่ยวกับวัตถุอันตรายหรือสารเคมีที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพต้องวางจำหน่ายเพียงปริมาณน้อยเพื่อเป็นตัวอย่าง และการกำหนดให้ โกดังที่เก็บสินค้าดังกล่าวต้องตั้งในทำเลที่ห่างจากชุมชนไม่น้อยกว่า 500 เมตร นั้น มีลักษณะที่ถือว่าเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับการดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินกิจการ และมีลักษณะเป็นมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน อีกทั้งการกำหนดระยะห่างของสถานที่เก็บสินค้ากับชุมชนดังกล่าว ก็สืบเนื่องมาจากปัญหาการร้องเรียนของประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับกลิ่นสารเคมีจากการประกอบกิจการ และสถานประกอบการจำนวนมากจะอยู่ในชุมชนหรือตลาด หากให้เก็บสินค้าซึ่งเป็นวัตถุอันตราย หรือสารเคมีที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพจำนวนมาก ย่อมอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือก่อเหตุรำคาญได้

เมื่อสถานประกอบการจำหน่ายปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชไม่เข้าข่ายเป็นโรงงาน การกำหนดระยะห่างของโกดังที่เก็บสินค้าให้ห่างจากบริเวณสถานศึกษา ศาสนสถาน ตลาด ชุมชน และ โบราณสถานหรืออื่น ๆ เทศบาลตำบล ก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) จึงมีดุลพินิจในการกำหนดได้ โดยคำนึงถึงลักษณะและประเภทของการประกอบกิจการ ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรือก่อเหตุรำคาญตามนัยข้อ 3 ของกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2545 ดังนั้น การที่เทศบาลตำบล ก.ออกเทศบัญญัติในข้อ 6 (1) ในส่วนที่เกี่ยวกับที่ตั้งของโกดังสินค้าที่เกี่ยวกับวัตถุอันตรายหรือสารเคมีที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยระยะห่างของโกดังที่เก็บสินค้ากับสถานศึกษา ศาสนสถาน ตลาด ชุมชน และ โบราณสถาน หรืออื่น ๆ ว่าต้องมีระยะห่างไม่น้อยกว่า 500 เมตร โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2545 จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษาขึ้น

(รายละเอียดอ่านได้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส.5/2562 และสามารถสืบค้นบทความย้อนหลังได้ที่ www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)

คดีนี้ จึงเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับ “ราชการส่วนท้องถิ่น” ซึ่งมีอำนาจในการออก “ข้อบัญญัติของท้องถิ่น” ที่สามารถบังคับใช้ในเขตท้องถิ่นนั้นได้ ทั้งนี้โดยถือว่าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรปกครองที่มีความใกล้ชิดประชาชน ซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อประโยชน์และความปลอดภัยของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ การกำหนดระยะห่างระหว่างโกดังเก็บวัตถุอันตรายหรือสารเคมีอันตรายของสถานประกอบกิจการที่ไม่เข้าข่ายเป็นโรงงาน ถือเป็นดุลพินิจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ที่จะกำหนด โดยคำนึงถึงการคุ้มครองและการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ

ส่วนที่ 3 กฎหมายเกี่ยวกับมาตรการในการควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

มาตรา 32 เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการที่ประกาศตามมาตรา 31 ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดประเภทของกิจการตามมาตรา 31 บางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น
- (2) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินกิจการตาม (1) ปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินกิจการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ

กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2545

ข้อ 3 สถานประกอบกิจการต้องตั้งอยู่ห่างจากชุมชน วัด ศาสนสถาน โบราณสถาน โรงเรียน สถาบันการศึกษา โรงพยาบาล หรือสถานที่อื่น ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีที่สถานประกอบกิจการที่ไม่เข้าข่ายเป็นโรงงานให้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดในข้อกำหนดของท้องถิ่นโดยคำนึงถึงลักษณะและประเภทของการประกอบกิจการของสถานประกอบกิจการนั้น ๆ ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือก่อเหตุรำคาญด้วย
