

(เผยแพร่ในหนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ คอลัมน์ “อุทาหรณ์จากคดีปกครอง”)

“ระยะห่าง” ระหว่างโกดังเก็บสินค้าอันตรายกับชุมชน

โดย นายปกครอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนรวมทั้งมีบทบาทสำคัญในการดูแลสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๒ (๒) ได้ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินกิจการที่ต้องมีการควบคุม เพื่อปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินกิจการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพได้

เช่น ข้อพิพาทที่นายปกครองนำมาฝาก **กรณีเทศบาลได้ออกเทศบัญญัติกำหนดระยะห่างระหว่างโกดังเก็บสินค้าอันตรายกับชุมชนโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังกล่าว** ซึ่งเจ้าของกิจการโต้แย้งว่า ระยะห่างที่กำหนดนั้นมีระยะมากเกินไป จนเป็นการสร้างภาระแก่ผู้ประกอบการเกินสมควร

โดยเรื่องมีอยู่ว่า ... นางสมศรีซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการจำหน่ายปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชในลักษณะค้าปลีก อันเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข และต่อมาได้เปลี่ยนมาเป็นค้าส่ง โดยประกอบกิจการในอาคารพาณิชย์ (ตึกแถว) ชั้นเดียว จำนวน ๑๑ คูหา เมื่อดำเนินกิจการไปสักพักได้เกิดอุบัติเหตุระหว่างการขนย้ายยาฆ่าหญ้า จึงทำให้เกิดกลิ่นเหม็นกระจายไปยังบ้านข้างเคียง จนมีการร้องเรียนต่อเทศบาล และนำมาสู่การออกเทศบัญญัติควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และเทศบาลได้ออกคำสั่งให้นางสมศรีย้ายสถานที่เก็บสินค้าออกไปให้ห่างจากชุมชนเป็นระยะ ๕๐๐ เมตร

นางสมศรีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนเทศบัญญัติควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของเทศบาล ในส่วนที่กำหนดระยะห่างระหว่างโกดังกับชุมชนเป็นระยะ ๕๐๐ เมตรโดยอ้างว่าเมื่อเทียบกับข้อกำหนดของกฎกระทรวงฯ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ให้ตั้งโรงงานผลิตซึ่งมีผลกระทบต่อชุมชนมากกว่ากิจการซื้อขายไปของตน แต่สามารถตั้งอยู่ห่างจากชุมชนเพียง ๕๐ เมตร ถึง ๑๐๐ เมตร เท่านั้น

คดีจึงมีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจว่า การที่เทศบาล ต. ได้ออกเทศบัญญัติควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยกำหนดให้โกดังเก็บสินค้าที่เป็นอันตรายต้องตั้งอยู่ในทำเลที่ห่างจากบริเวณสถานศึกษา ศาสนสถาน ตลาด ชุมชน และโบราณสถาน หรืออื่น ๆ ไม่น้อยกว่า ๕๐๐ เมตร ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การออกเทศบัญญัติที่พิพาทก็สืบเนื่องมาจากปัญหาข้อร้องเรียนของประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับกลิ่นสารเคมีจากการประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดี และเนื่องจากสถานประกอบการค้าส่วนใหญ่จะอยู่ในชุมชนหรือตลาด หากให้เก็บสินค้าอันตรายจำนวนมากอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน ซึ่งเทศบัญญัติดังกล่าวมีข้อกำหนดว่า สถานประกอบการที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับวัตถุอันตรายหรือสารเคมีที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพต้องวางจำหน่าย ณ สถานที่จำหน่ายเพียงปริมาณน้อยเพื่อเป็นตัวอย่างสินค้าและหรือสถานที่จำหน่ายจะต้องควบคุมให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ รวมทั้งโกดังที่เก็บสินค้าต้องตั้งในทำเลที่ห่างจากบริเวณสถานศึกษา ศาสนสถาน ตลาด ชุมชน และโบราณสถานหรืออื่น ๆ ไม่น้อยกว่า ๕๐๐ เมตร

ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมสถานประกอบการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้สถานประกอบการต้องตั้งอยู่ห่างจากชุมชน วัด ศาสนสถาน โบราณสถาน โรงเรียน สถาบันการศึกษา โรงพยาบาล หรือสถานที่อื่น ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีที่สถานประกอบการที่ไม่เข้าข่ายเป็นโรงงานให้ราชการ

ส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดในข้อกำหนดของท้องถิ่นโดยคำนึงถึงลักษณะและประเภทของการประกอบกิจการของสถานประกอบกิจการนั้น ๆ ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือก่อเหตุรำคาญด้วย

เมื่อสถานประกอบการจำหน่ายปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชของผู้ฟ้องคดีไม่เข้าข่ายเป็นโรงงาน การกำหนดระยะห่างของโกดังที่เก็บสินค้าให้ห่างจากบริเวณชุมชนดังกล่าว **เทศบาลจึงมีดุลพินิจในการกำหนดได้โดยคำนึงถึงลักษณะและประเภทของการประกอบกิจการ ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือก่อเหตุรำคาญตามนัยข้อ ๓ ของกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕** ดังนั้น การออกเทศบัญญัติในส่วนที่พิพาทจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. ๕/๒๕๖๒)

บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย อันถือเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับรองไว้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการเพื่อความปลอดภัยเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชนในชุมชน เช่น คดีนี้ที่เทศบาลได้ใช้อำนาจในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยการตราเทศบัญญัติที่พิพาทเกี่ยวกับระยะห่างของที่ตั้งโกดังกับชุมชน ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นดุลพินิจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ โดยคำนึงถึงลักษณะและประเภทของการประกอบกิจการ ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือก่อเหตุรำคาญประกอบการพิจารณาด้วย

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕)
