



กรมอนามัย  
DEPARTMENT OF HEALTH

# รวมข้อหารือ การปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข เล่ม ๓



ประเมินความพึงพอใจต่อคู่มือ



ดาวน์โหลดคู่มือ

จัดทำโดย ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย ปีงบประมาณ ๒๕๖๔

<http://laws.anamai.moph.go.th> โทรศัพท์ ๐ ๒๕๙๐ ๔๒๑๙

ชื่อหนังสือ : รวมข้อหารือการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข เล่ม ๓

ที่ปรึกษา :

นายสุวรรณชัย วัฒนายิ่งเจริญชัย	อธิบดีกรมอนามัย
นายदनัย ชีวันดา	รองอธิบดีกรมอนามัย
นางสาวอำพร บุครังษี	ผู้อำนวยการศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

ผู้รวบรวมและเรียบเรียงเนื้อหา :

นางวิไลวรรณ มาเจริญทรัพย์	นักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการ
---------------------------	-----------------------------

ผู้ตรวจสอบความครบถ้วนถูกต้องเนื้อหาและพิสูจน์อักษร :

นางสาวสุกฤตา คุณวโรตม์	นักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการ
นางสาวฉายจิต ทองแหยม	นิติกร

จัดทำโดย :

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข  
ถนนติวานนท์ อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐  
โทรศัพท์ ๐ ๒๕๙๐ ๔๒๑๙ โทรสาร ๐ ๒๕๙๑ ๘๑๘๐  
<http://laws.anamai.moph.go.th>

## คำนำ

กรมอนามัย ในฐานะกรมการและเลขานุการคณะกรรมการสาธารณสุข ตาพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้จัดทำหนังสือ “รวมข้อหารือการปฏิบัติตามกฎหมาย ว่าด้วยการสาธารณสุข เล่ม ๓” ซึ่งรวบรวมมาจากการตอบข้อหารือเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ทางหนังสือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๒ และได้นำมาเรียบเรียงใหม่ให้มีเนื้อหาที่มีความกระชับอ่านเข้าใจ ง่าย รวมทั้งได้ปรับเนื้อหาให้สอดคล้องกับกฎหมายระดับอนุบัญญัติที่ออกใหม่โดยจัดแบ่งเนื้อหาออกเป็นหมวด ต่าง ๆ ได้แก่ การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย สุขลักษณะอาคาร เหตุรำคาญ กิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่เสวยอาหาร การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ใบอนุญาต ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ การออกคำสั่งทางปกครอง การเปรียบเทียบปรับและดำเนินคดี

กรมอนามัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือ “รวมข้อหารือการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข เล่ม ๓” จะเป็นประโยชน์กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ผู้ประกอบการ และประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย ว่าด้วยการสาธารณสุขได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น



(นายสุวรรณชัย วัฒนายิ่งเจริญชัย)

อธิบดีกรมอนามัย

กรมการและเลขานุการคณะกรรมการสาธารณสุข

# สารบัญ

เรื่อง	หน้า
<b>หมวด ๓ การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย</b>	
๑. การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสีย	๑
๒. คำนิยามและแนวทางการควบคุมมูลฝอยติดเชื้อในสถานประกอบกิจการสักผิวหนังหรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกาย	๒
๓. แนวทางการควบคุมกิจการให้บริการตัดแต่งกิ่งไม้หรือต้นไม้	๓
๔. แนวทางปฏิบัติสำหรับผู้ประกอบกิจการขายหรือให้เช่าเครื่องกำจัดมูลฝอยติดเชื้อในสถานพยาบาลหรือเข้าพื้นที่สถานพยาบาลสำหรับการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ	๓
๕. การออกใบอนุญาตประกอบกิจการเก็บ ขน กำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย	๔
๖. การประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ กรณี การผลิตเชื้อเพลิง RDF จากมูลฝอย	๕
๗. การออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการกำจัดมูลฝอยตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข	๖
<b>หมวด ๔ สุขลักษณะของอาคาร</b>	
๘. แนวทางการดำเนินการกรณีบ้านแบ่งบุญ (สถานที่รับดูแลผู้สูงอายุ และผู้พิการ) ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข	๗
<b>หมวด ๕ เหตุรำคาญ</b>	
๙. แนวทางการพิจารณาเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕	๘
<b>หมวด ๗ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ</b>	
๑๐. การขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทการทำขนมปังสด การสะสมอาหารสัตว์ การทำภาชนะบรรจุอาหาร และการเก็บถนอมอาหารด้วยเครื่องจักรที่มีกำลังแรงม้า	๑๒
๑๑. การประกอบกิจการสะสมและจำหน่ายกะลาปาล์ม	๑๓
๑๒. การประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ กรณีการเปิดร้านจำหน่ายอะไหล่รถจักรยานยนต์ รวมถึงการบริการเติมลมและเปลี่ยนยาง	๑๔
๑๓. กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ กรณีการประกอบกิจการให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อเคหะและโครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) ของการเคหะแห่งชาติ	๑๕
๑๔. แนวทางการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กรณีค้ามวยไทย	๑๖

## สารบัญ(ต่อ)

เรื่อง	หน้า
<b>หมวด ๗ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (ต่อ)</b>	
๑๕. แนวทางการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กรณีกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ	๑๘
๑๖. การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมาย ว่าด้วยการสาธารณสุข	๒๐
๑๗. แนวทางการพิจารณาอนุญาตกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทกิจการสกัดทองคำ	๒๒
๑๘. การระบุประเภทกิจการในใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมาย ว่าด้วยการสาธารณสุข กรณีที่เกี่ยวข้องกับประเภทการประกอบกิจการตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน	๒๔
๑๙. การประกอบกิจการการล้าง การอัดฉีดยานยนต์แบบเคลื่อนที่	๒๕
๒๐. ใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ	๒๖
๒๑. การประกอบกิจการผลิตข้าวหลาม	๒๖
๒๒. การประกอบกิจการหมักไก่เพื่อเตรียมไปทอดจำหน่ายที่ตลาด	๒๗
๒๓. การประกอบกิจการสถานพยาบาลสัตว์	๒๗
๒๔. กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทการสะสมยางดิบ	๒๘
๒๕. หลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ	๒๘
๒๖. กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข	๒๙
๒๗. กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (กรณีการประกอบกิจการโกดังที่มีโกดังให้เช่าหลายหลัง)	๓๐
๒๘. ห้องปฏิบัติการทางธรณีวิทยาเข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ	๓๑
๒๙. แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการปั้นเตาเพื่อผลิตวัตถุติด	๓๒
๓๐. การพิจารณาอนุญาตกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของราชการส่วนท้องถิ่น	๓๓
๓๑. แนวทางการใช้บังคับข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลว่าด้วยการควบคุมกิจการเลี้ยงไก่	๓๔
<b>หมวด ๘ ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหาร และสถานที่สะสมอาหาร</b>	
๓๒. การจัดตั้งตลาด	๓๗
๓๓. การจัดตั้งตลาดของหน่วยงานภาครัฐ	๓๘
๓๔. แนวทางการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกรณีควบคุมสถานที่จำหน่ายอาหาร	๓๘
๓๕. อำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นในการควบคุมตลาดน้ำประชาชน	๔๐
๓๖. การจำหน่ายอาหารในพื้นที่ก่อสร้างหรือบ้านพักคนงานก่อสร้าง และการจำหน่ายอาหาร ปรุงสำเร็จในโรงอาหารภายในโรงงานต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงสุขลักษณะของสถานที่ จำหน่ายอาหาร พ.ศ. ๒๕๖๑	๔๑
๓๗. การออกหนังสือรับรองการแจ้งสถานที่สะสมอาหารในหมู่บ้านจัดสรร	๔๒
๓๘. แนวทางการวัดขนาดพื้นที่สถานที่จำหน่ายอาหารตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข	๔๓
๓๙. แนวทางการพิจารณาออกหนังสือรับรองการแจ้งกรณีสถานที่สะสมอาหารไม่ได้รับอนุญาต ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร	๔๓
๔๐. การพิจารณาออกใบอนุญาตจัดตั้งตลาดตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข	๔๔

## สารบัญ(ต่อ)

เรื่อง	หน้า
<b>หมวด ๙ การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ</b>	
๔๑. การดำเนินการควบคุมการประกอบกิจการจำหน่ายอาหารในลักษณะ food truck	๔๖
<b>หมวด ๑๒ ใบอนุญาต</b>	
๔๒. ผลของการควบบริษัทที่มีใบอนุญาตตามกฎหมาย	๔๘
๔๓. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องสำหรับกิจการที่ได้ดำเนินการมาแล้ว และได้รับอนุญาตมาก่อน	๔๘
๔๔. การขอใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ กรณีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง	๔๙
๔๕. การขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ กรณี การขนส่งถ่านหิน	๕๑
๔๖. การพิจารณาอนุญาตขยายพื้นที่ประกอบกิจการตลาดประเภทที่ ๒ ตามพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕	๕๒
๔๗. แนวทางการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการ กรณี ซูเปอร์มาร์เก็ตและมินิมาร์ท	๕๓
๔๘. แนวทางการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการสถานที่จำหน่ายอาหารและการแสดงดนตรีสดในสถานที่ที่เป็นแพยื่นออกไปยังแม่น้ำ	๕๕
๔๙. การพิจารณาอนุญาตจัดตั้งตลาดในพื้นที่ถนนสาธารณะของหมู่บ้านจัดสรร	๕๗
<b>หมวด ๑๓ ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ</b>	
๕๐. อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการเปรียบเทียบปรับ	๕๙
๕๑. แนวทางการพิจารณาเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม	๕๙
๕๒. การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ โดยกำหนด อัตราค่าธรรมเนียมตามขนาดของพื้นที่ กรณี กำหนดในอัตราพื้นที่เป็นตารางเมตร	๖๐
๕๓. การชำระค่าธรรมเนียมและค่าปรับ กรณีค้างชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาต และหนังสือรับรองการแจ้งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม	๖๑
๕๔. การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการกำจัดมูลฝอยในข้อบัญญัติท้องถิ่น กรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นใช้บริการบริการกำจัดมูลฝอยจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่นแทน	๖๒
<b>หมวด ๑๕ การออกคำสั่งทางปกครอง การเปรียบเทียบปรับ และการดำเนินคดี</b>	
๕๕. การเพิกถอนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น	๖๓
<b>เรื่องอื่นๆ</b>	
๕๖. คุณสมบัติผู้สมัครเข้ารับการสรรหาเพื่อเป็นกรรมการผู้แทนภาคประชาชน ในคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัด	๖๔
๕๗. การรับค่าเบี้ยประชุมและการนับองค์ประชุมของคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัด	๖๔
๕๘. การแต่งตั้งเจ้าพนักงานสาธารณสุข	๖๕

## หมวด ๓

### การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

#### ๑. การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสีย

น้ำเสียจากแหล่งชุมชน สถานประกอบการ และนักท่องเที่ยว ถือเป็นสิ่งปฏิกูลตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือไม่ และองค์การบริหารส่วนตำบล จะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ออกข้อบัญญัติกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมเพื่อบำบัดน้ำเสียดังกล่าวได้หรือไม่

#### ความเห็น

มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดนิยาม “สิ่งปฏิกูล” หมายความว่า อุจจาระหรือปัสสาวะและหมายความรวมถึงสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นสิ่งโสโครกหรือมีกลิ่นเหม็น นอกจากนี้ มติที่ประชุมคณะกรรมการสาธารณสุข ครั้งที่ ๗๐-๑/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๖ มีมติให้กากไขมันจากบ่อดักไขมันซึ่งเป็นกากไขมันจากพืชหรือสัตว์ที่ไม่ใช่ของเสียอันตรายที่เกิดจากสถานประกอบกิจการและครัวเรือนด้วย โดยไม่รวมถึงน้ำเสียที่เกิดจากกระบวนการผลิตของการประกอบกิจการโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ซึ่งจากคำนิยามดังกล่าวนี้ ไม่ครอบคลุมถึงน้ำเสียจากครัวเรือนหรือสถานประกอบกิจการแต่อย่างใด ประกอบกับคณะอนุกรรมการบริหารและขับเคลื่อนการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข พิจารณากำหนดมาตรฐานวิชาการการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย และอัตราค่าธรรมเนียมในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย และอัตราค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ซึ่งเป็นคณะอนุกรรมการฯ พิจารณาร่างกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต หนังสือรับรองการแจ้ง และการให้บริการในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๕๙ มีหลักในการพิจารณาและคำนวณอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการเก็บ ขนและกำจัดสิ่งปฏิกูล จากปริมาณของอุจจาระ ปัสสาวะของคน หรือสิ่งอื่นใดที่ปนเปื้อนอุจจาระหรือปัสสาวะซึ่งในวิธีการคำนวณอัตราค่าธรรมเนียมดังกล่าว ไม่ได้คิดรวมถึงน้ำเสียที่เกิดจากครัวเรือนหรือสถานประกอบกิจการ ซึ่งจะมีวิธีการจัดการตามหลักวิชาการที่แตกต่างกัน

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงมีความเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการบำบัดน้ำเสีย โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการบำบัดน้ำเสีย โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๗ และมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับมาตรา ๑๖ และ ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยศึกษารายละเอียดแนวทางและขั้นตอนการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการบำบัดน้ำเสียได้จากคู่มือการกำหนดอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสียของสำนักจัดการคุณภาพน้ำกรมควบคุมมลพิษ

## ๒. คำนิยามและแนวทางการควบคุมมูลฝอยติดเชื้อในสถานประกอบกิจการสักผิวหนังหรือเจาะส่วนหนึ่ง ส่วนใดของร่างกาย

มูลฝอยที่เกิดจากกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ กิจการประเภทที่ ๙(๑๘) การประกอบกิจการสักผิวหนัง หรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกาย เช่น เข็มสักผิวหนัง สำลี ผ้าก๊อช เป็นมูลฝอยติดเชื้อหรือไม่ และมูลฝอยติดเชื้อที่เกิดจากกิจการดังกล่าวต้องดำเนินการควบคุมอย่างไร

### ความเห็น

เมื่อพิจารณาการดำเนินกิจกรรมการสักผิวหนัง หรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกาย โดยวิธีการใช้ เข็มหรืออุปกรณ์สำหรับเจาะ หรือมีการใช้เข็มสักหรืออุปกรณ์สำหรับสักกลายลงบนผิวหนัง และมีการใช้สารเคมี ซึ่งเป็นหมึกสักหรือสีสักกลาย ซึ่งในการเจาะหรือสักดังกล่าวทำให้มีเลือดเกิดขึ้น ทำให้อุปกรณ์ที่ใช้สัมผัสเลือด ที่เกิดขึ้นด้วยซึ่งไม่สามารถทราบได้ว่าผู้ที่มารับบริการเป็นโรคที่สามารถติดต่อได้หรือไม่ เช่น โรคไวรัสตับอักเสบบี วัณโรค โรคเรื้อน โรคเอดส์ เป็นต้น หากอุปกรณ์ที่ใช้ในการเจาะหรือสักไม่สะอาดหรือไม่ได้ผ่านการฆ่าเชื้อ ทำให้ ผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ที่มารับบริการรายอื่นมีความเสี่ยงที่จะติดโรคและมูลฝอยที่เกิดขึ้นอาจมีการปนเปื้อนของเชื้อโรค ดังกล่าวได้ และเมื่อพิจารณา คำนิยาม “มูลฝอยติดเชื้อ” ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. ๒๕๔๕ หมายความว่า มูลฝอยที่มีเชื้อโรคปะปนอยู่ในปริมาณหรือมีความเข้มข้น ซึ่งถ้ามีการสัมผัสหรือใกล้ชิดกับ มูลฝอยนั้นแล้วสามารถทำให้เกิดโรคได้ ดังนั้นจึงเห็นว่ามูลฝอยที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการดังกล่าว ยังไม่สามารถสรุปได้ว่าเป็นมูลฝอยติดเชื้อจนกว่าจะมีการพิสูจน์ว่ามีปริมาณหรือความเข้มข้นของเชื้อโรคที่อาจ ก่อให้เกิดการแพร่กระจายของโรคได้จริง ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นต้องทำการตรวจพิสูจน์ใช้ระยะเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งเดือน ต่อการควบคุมและป้องกันโรคได้และการตรวจพิสูจน์ ทุกครั้งเป็นไปได้อย่างยากเพราะต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ แต่ทั้งนี้ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่มุ่งเน้นในเรื่อง สุขลักษณะและป้องกันอันตรายหรือความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นต่อสุขภาพของประชาชน รวมถึงผู้ประกอบการและผู้มารับ บริการด้วย ราชการส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการควบคุมให้สถานประกอบกิจการดังกล่าวปฏิบัติตามประกาศกระทรวง สาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์ มาตรการควบคุมการประกอบกิจการสักผิวหนังหรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ราชการส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่น เช่น กำหนดให้ผู้ที่มารับบริการต้อง ไม่เป็นโรคติดต่อหรือโรคติดต่อร้ายแรง การให้ผู้บริการสอบถามหรือขอดูใบรับรองแพทย์ก่อนให้บริการ หรือให้ผู้รับบริการกรอกข้อมูลประวัติทั่วไป เพื่อรับรองตนเองว่าไม่เป็นโรคติดต่อหรือโรคติดต่อร้ายแรง ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถสืบสวนโรคทางระบาดวิทยาต่อไปได้ด้วย หรือราชการส่วนท้องถิ่นอาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามมาตรา ๒๐ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ การจัดการมูลฝอยที่เกิดขึ้นจากสถานที่ที่มีกิจกรรมหรือการกระทำสัก ผิวหนัง หรือเจาะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายทั้งในลักษณะที่เป็นการค้าและไม่เป็นการค้า เพื่อให้มีการจัดการ มูลฝอยที่ถูกสุขลักษณะ



### ๓. แนวทางการควบคุมกิจการให้บริการตัดแต่งกิ่งไม้หรือต้นไม้

การลักลอบทิ้งเศษกิ่งไม้ ใบไม้จากบริษัทเอกชน ในบริเวณพื้นที่รกร้างข้างทาง ซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนที่พักอาศัยบริเวณใกล้เคียง ประกอบกับเทศบาลนครได้ตรวจพบว่าบริษัทเอกชนรับจ้างเหมาดูแลความสะอาด และตัด ตกแต่งกิ่งไม้และมีการเก็บขนนำไปทิ้งจึงขอหาหรือว่า ๑) เศษกิ่งไม้ ใบไม้ เป็นมูลฝอยหรือไม่ ๒) บริษัทเอกชนที่มีการรับจ้างเหมาตัดแต่งต้นไม้ และเก็บขนออกไป ต้องขออนุญาตเทศบาลนครหรือไม่ อย่างไร

#### ความเห็น

คำว่า “มูลฝอย” ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขหมายถึง เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ ขากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และหมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน เมื่อพิจารณานิยามแล้วสามารถตีความได้ว่าเศษกิ่งไม้ ใบไม้ถือเป็น “สิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน หรือที่อื่น” แต่ทั้งนี้ สิ่งอื่นใดที่จะเป็นมูลฝอยให้ดูจากเจตนาของเจ้าของหรือผู้ครอบครองวัตถุหรือสิ่งอื่นใดนั้นด้วย กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองมีความประสงค์ที่จะทิ้งเศษกิ่งไม้ ใบไม้ โดยไม่ได้มีการนำไปใช้ประโยชน์อื่นใด จะถือว่าเป็นเศษกิ่งไม้ ใบไม้ดังกล่าวเป็นมูลฝอยแต่หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองมีความประสงค์จะนำเศษกิ่งไม้ ใบไม้ดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ต่อ เช่น การนำไปขาย หรือการนำไปแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์อื่น ๆ เป็นต้น จะไม่ถือว่าเป็นมูลฝอย

จากข้อเท็จจริงการประกอบกิจการรับจ้างตัดแต่งกิ่งไม้หรือต้นไม้ พบว่ามีลักษณะกิจกรรมหรือการดำเนินการให้บริการตัดแต่งกิ่งไม้หรือต้นไม้ และเก็บกวาดเศษกิ่งไม้ ใบไม้ไปทิ้ง หรืออาจนำไปขายหรือใช้ประโยชน์แล้วแต่กรณี ซึ่งบริษัทจะได้รับประโยชน์เป็นค่าตอบแทนจากการให้บริการดังกล่าว จะเห็นได้ว่าบริษัทไม่ได้มีลักษณะการให้บริการเก็บขนเศษกิ่งไม้ ใบไม้เป็นการเฉพาะ จึงไม่เข้าข่ายต้องดำเนินการขออนุญาตเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอยตามมาตรา ๑๙ แต่การที่บริษัทดังกล่าวเก็บ ขน เศษกิ่งไม้ ใบไม้ที่เกิดจากการให้บริการของตนไปทิ้งหรือกำจัดนั้น บริษัทจะต้องเก็บขนเศษกิ่งไม้ ใบไม้ไปส่ง ณ จุดพักมูลฝอยหรือสถานที่รับกำจัดมูลฝอยของราชการส่วนท้องถิ่น และต้องชำระค่าธรรมเนียมการจัดการมูลฝอยในส่วนที่เกี่ยวข้องให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นตามอัตราที่กำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่น

### ๔. แนวทางปฏิบัติสำหรับผู้ประกอบกิจการขายหรือให้เช่าเครื่องกำจัดมูลฝอยติดเชื้อในสถานพยาบาลหรือเช่าพื้นที่สถานพยาบาลสำหรับการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ

บริษัท ก. เป็นตัวแทนจำหน่ายและติดตั้งเครื่องกำจัดขยะติดเชื้อยี่ห้อหนึ่ง ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ของต่างประเทศ ทำงานด้วยระบบบดตัด และฆ่าเชื้อด้วยแรงดันไอน้ำอัตโนมัติในเครื่องเดียว (Hybrid Steam Sterilization) เป็นเทคโนโลยีในการทำลายขยะติดเชื้อ วัสดุทางการแพทย์ วัสดุต่าง ๆ ในห้องตรวจวิเคราะห์ ห้องปฏิบัติการต่าง ๆ และซากสัตว์ทดลอง โดยมีการจัดการตรวจสอบผลการฆ่าเชื้อ ตามมาตรฐานที่ระบุในกฎกระทรวงว่าด้วยการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. ๒๕๔๕ ขอปรึกษาว่ากรณีบริษัทติดตั้งเครื่องแล้วให้บริการดำเนินการกำจัดขยะติดเชื้อตามขั้นตอนการดำเนินงานของเครื่องจะต้องดำเนินการอย่างไรบ้างให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

#### ความเห็น

การบังคับใช้กฎหมายขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในการปฏิบัติเป็นสำคัญ โดยอาจดำเนินการได้ ดังนี้  
ในกรณีที่ ๑ บริษัทฯ จำหน่ายเครื่องกำจัดมูลฝอยติดเชื้อให้กับสถานพยาบาลโดยให้สถานพยาบาลเป็นผู้ดูแลระบบ หรือสถานพยาบาลเช่าซื้อเครื่องกำจัดมูลฝอยติดเชื้อจากบริษัทฯ โดยให้บริษัทฯ เป็นผู้ดูแลระบบนั้น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้การเก็บ ขน หรือกำจัด

สิ่งปฏิภูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ดังนั้น หากสถานพยาบาลประสงค์จะกำจัดมูลฝอยติดเชื้อเอง จะเข้าข่ายตามความในมาตรา ๑๘ วรรคสาม ราชการส่วนท้องถิ่นมอบให้บุคคลใดดำเนินการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อแทนภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งสถานพยาบาลจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงว่าด้วยการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๖ กำหนดว่าสถานพยาบาลที่ต้องการขอกำจัดมูลฝอยติดเชื้อด้วยตนเองต้องแจ้งราชการส่วนท้องถิ่นที่สถานพยาบาลนั้นตั้งอยู่ เมื่อราชการส่วนท้องถิ่นได้ตรวจสอบระบบกำจัดมูลฝอยติดเชื้อและให้ความเห็นชอบแล้ว จึงจะดำเนินการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อด้วยตนเองได้ ทั้งนี้ สถานพยาบาลจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงว่าด้วยการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. ๒๕๔๕ และข้อบัญญัติท้องถิ่น สำหรับสถานพยาบาลที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามประกาศกระทรวง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขว่าด้วยการขนและการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อในท้องที่เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๕๘ และข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วย ดังนั้น เมื่อบริษัทฯ จำหน่ายหรือให้เช่าเครื่องกำจัดมูลฝอยติดเชื้อแก่สถานพยาบาลแล้วจึงไม่ต้องดำเนินการขอใบอนุญาตประกอบกิจการฯ กับราชการส่วนท้องถิ่น แต่ทางบริษัทฯ อาจเป็นที่ปรึกษาและดูแลระบบกำจัดมูลฝอยติดเชื้อแก่สถานพยาบาล

ในกรณีที่ ๒ สถานพยาบาลอนุญาตให้บริษัทฯ ใช้พื้นที่ของสถานพยาบาลในการติดตั้งเครื่องกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ โดยสถานพยาบาลเสียค่ากำจัดมูลฝอยติดเชื้อให้แก่บริษัทฯ นั้น ทางบริษัทฯ จะเข้าข่ายเป็นผู้ดำเนินการรับทำการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการซึ่งจะต้องดำเนินการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตราชการส่วนท้องถิ่นที่สถานพยาบาลนั้นตั้งอยู่ ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมทั้งนี้ กรณีสถานประกอบกิจการตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง จะต้องประกอบกิจการให้ถูกสุขลักษณะและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงว่าด้วยการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. ๒๕๔๕ และข้อบัญญัติท้องถิ่น สำหรับกรณีสถานประกอบกิจการตั้งอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องประกอบกิจการให้ถูกสุขลักษณะและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประกาศกระทรวง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขว่าด้วยการขนและการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อในท้องที่เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๕๘ และข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วย

#### ๕. การออกใบอนุญาตประกอบกิจการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอย

เทศบาลตำบล ก. ได้ดำเนินการ เก็บขนมูลฝอยจากอาคาร บ้านเรือน สถานประกอบการและสถานที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลตำบล ก. โดยจัดเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บและขนมูลฝอยประจำเดือนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่แต่ในการนำมูลฝอยไปกำจัดนั้น เทศบาลตำบล ก. ได้ว่าจ้างให้ผู้ประกอบการที่มีบ่อฝังกลบที่ถูกหลักสุขาภิบาลนำรถบรรทุกมารับการขนถ่ายมูลฝอยจากรถบรรทุกมูลฝอยของเทศบาลในแต่ละวัน เพื่อนำมูลฝอยไปกำจัดและได้รับค่าตอบแทนเป็นค่าจ้างเหมาจากเทศบาลตำบล ก. เป็นรายเดือน โดยข้อเท็จจริงพบว่าผู้ประกอบการมิได้ดำเนินการเก็บขนมูลฝอยจากอาคารหรือสถานที่ของประชาชนในพื้นที่โดยตรง เป็นเพียงการรองรับการขนย้ายมูลฝอยจากรถบรรทุกมูลฝอยของเทศบาลตำบล ก. เพื่อนำไปกำจัดที่บ่อฝังกลบมูลฝอยของผู้ประกอบการเท่านั้น กรณีเช่นนี้จะต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอยหรือไม่

## ความเห็น

ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๘ การเก็บ ขน หรือกำจัดหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ในกรณีที่มีเหตุอันสมควรราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้บุคคลใดดำเนินการตามวรรคหนึ่งแทนภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่น หรืออาจอนุญาตให้บุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอยตามมาตรา ๑๙ ก็ได้ ซึ่งจากข้อเท็จจริงพบว่าเทศบาล ก. เป็นผู้ดำเนินการเก็บ ขน มูลฝอยจากอาคาร บ้านเรือน สถานประกอบการและสถานที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล และจัดเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บและขนมูลฝอยจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารบ้านเรือน สถานประกอบการ และสถานที่ดังกล่าวเป็นรายเดือนสำหรับการนำมูลฝอยไปกำจัดนั้น เทศบาลตำบล ก. ได้ว่าจ้างให้ผู้ประกอบการที่มีบ่อฝังกลบที่ถูกหลักสุขาภิบาลนำรถบรรทุกมารับการขนถ่ายมูลฝอยจากรถบรรทุกมูลฝอยของเทศบาล เพื่อขนมูลฝอยไปกำจัดและได้รับค่าตอบแทนเป็นค่าจ้างเหมาจากเทศบาลตำบล ก. เป็นรายเดือน ในกรณีนี้ จึงเข้าข่ายเป็นการมอบให้บุคคลใดดำเนินการแทนภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่นตามความในมาตรา ๑๘ วรรคสาม ดังนั้นผู้ประกอบการที่ได้รับว่าจ้างจากเทศบาลตำบล ก. จึงไม่ต้องขอรับใบอนุญาตดำเนินการ

## ๖. การประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ กรณี การผลิตเชื้อเพลิง RDF จากมูลฝอย

เทศบาลตำบล ก. ได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภท การผลิตเชื้อเพลิงแข็ง ให้กับบริษัท เอ จำกัด โรงงานดังกล่าวได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ประเภทโรงงานลำดับที่ ๑๐๖ ลักษณะการประกอบกิจการ คือนำขยะ RDF ที่รีไซเคิลมาจากบ่อขยะมาเป็นวัตถุดิบในการผลิตเชื้อเพลิงแข็ง โดยบริษัทฯ ได้ใช้พื้นที่ภายในอาคารของโรงงานทำการร่อนและคัดแยกเอาเฉพาะพลาสติกและนำเข้าสู่กระบวนการย่อย แล้วส่งต่อไปให้กับบริษัท เอ จำกัด เพื่อนำไปใช้เป็นเชื้อเพลิงทดแทนในกระบวนการเผาปูนซีเมนต์ จึงขอหารือว่าลักษณะการประกอบกิจการของบริษัท เอ จำกัด ซึ่งนำขยะ RDF มาเป็นวัตถุดิบในการผลิตเชื้อเพลิงแข็งถือเป็นการนำมูลฝอยจากนอกพื้นที่มากำจัดในเขตเทศบาลตำบล หรือไม่ และต้องขอรับใบอนุญาตรับทำการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยทั่วไปหรือไม่

## ความเห็น

จากข้อเท็จจริงของการประกอบกิจการของบริษัท เอ จำกัด มิใช่การนำมูลฝอยจากบ่อขยะซึ่งเป็นแหล่งวัตถุดิบมาทำการคัดแยกหรือผลิตเชื้อเพลิง RDF ภายในบริษัทโดยตรงแต่เป็นการนำขยะที่ผ่านกระบวนการในการคัดแยกและแปรสภาพจากบ่อขยะซึ่งเป็นแหล่งวัตถุดิบจนกลายเป็นเชื้อเพลิง RDF ประเภทที่ ๒ เรียบร้อยแล้ว มาแปรสภาพจนกลายเป็นเชื้อเพลิงประเภทที่ ๓ (เชื้อเพลิงแข็ง) ซึ่งลักษณะของ RDF ประเภทที่ ๒ นั้นไม่ถือเป็นการกำจัดมูลฝอยตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากมีลักษณะของการแปรสภาพมูลฝอยเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ ดังนั้นการประกอบกิจการของบริษัท เอ จำกัด จึงไม่เข้าข่ายเป็นการดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัด สิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ผู้ประกอบการจึงไม่ต้องขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และหากการประกอบกิจการดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบหรือมีเหตุรำคาญเกิดขึ้นเทศบาลตำบล ก. มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการระงับเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นได้ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

### ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

๑. แม้ว่าการแปรสภาพมูลฝอยจาก RDF ประเภทที่ ๒ เป็นเชื้อเพลิงประเภทที่ ๓ (เชื้อเพลิงแข็ง) จะไม่เข้าข่ายเป็นการดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย แต่อาจเข้าข่ายการดำเนินการ

ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ เกี่ยวกับการหาประโยชน์จากมูลฝอย ซึ่งเป็นกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงควรมีหนังสือหารือไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพื่อให้ความเห็นในประเด็นดังกล่าวอีกทางหนึ่งด้วย

๒. กรณีที่เทศบาลตำบล ก. ได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทกิจการที่เกี่ยวกับปิโตรเลียม ถ่านหิน สารเคมี ข้อที่ ๑๒.๑๘ การผลิตเชื้อเพลิงแข็ง ให้กับบริษัท เอส จำกัด นั้นมีความเห็นว่า ลักษณะการประกอบกิจการของบริษัท เอส จำกัด ซึ่งได้มีการนำ RDF มาแปรสภาพจนกลายเป็นเชื้อเพลิงประเภทที่ ๓ (เชื้อเพลิงแข็ง) ไม่เข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในกลุ่มที่ ๑๒ “กิจการที่เกี่ยวกับปิโตรเลียม ปิโตรเคมี ถ่านหิน ถ่านโค้ก และสารเคมีอื่น” เทศบาลตำบล ก. จึงควรทบทวนการออกใบอนุญาตให้แก่บริษัท เอส จำกัด ใหม่

### ๗. การออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการกำจัดมูลฝอยตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการในการกำจัดมูลฝอยจากราชากรส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ซึ่งมีหน้าที่ต้องเก็บ ขน มูลฝอยมาส่งที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อกำจัด ณ ศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ตามมาตรา ๒๐ และมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงขอหารือว่า ความเห็นของ อบจ. ถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

#### ความเห็น

องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถตราข้อบัญญัติโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับอำนาจตามมาตรา ๒๐ และมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยสามารถกำหนดค่าธรรมเนียมการให้บริการไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต หนังสือรับรองการแจ้งและการให้บริการในการจัดการสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๕๙ ในกรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดประสงค์ที่จะดำเนินการจัดการมูลฝอยให้กับราชการส่วนท้องถิ่นอื่น จะต้องดำเนินการภายใต้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดว่าราชการส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกับหน่วยงานรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ภายใต้ข้อตกลงร่วมกันโดยได้รับความเห็นชอบจากสภาของราชการส่วนท้องถิ่นทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ในการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือดังกล่าวจะต้องออกเป็นกฎกระทรวง ซึ่งขณะนี้ยังอยู่ในระหว่างการยกร่าง จึงยังไม่มีกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๑๘ วรรคสอง มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน ดังนั้น ราชการส่วนท้องถิ่นอาจปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนกว่าจะมีการออกกฎกระทรวงที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในเรื่องดังกล่าว

## หมวด ๔

### สุขลักษณะของอาคาร

#### ๘. แนวทางการดำเนินการกรณีบ้านแบ่งบุญ (สถานที่รับดูแลผู้สูงอายุ และผู้พิการ) ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

บ้านแบ่งบุญเป็นสถานที่รับดูแลผู้ป่วยและคนชราและผู้พิการติดเตียงอยู่เป็นจำนวนมากนอนรอความช่วยเหลือ สถานที่ไม่สะอาด มีความแออัดของผู้อยู่อาศัย สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดขอหารือข้อกฎหมายและแนวทางการปฏิบัติว่าการดำเนินการดังกล่าวผิดกฎหมายหรือไม่ ตามกฎหมายฉบับใดและจะมีวิธีการบังคับตามกฎหมายอย่างไร เนื่องจากมีผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนเป็นอย่างมาก

#### ความเห็น

กรณีบ้านแบ่งบุญ มีลักษณะเป็นการดัดแปลงบ้านพักอาศัยและจัดอาคารสถานที่ไว้สำหรับรับดูแลผู้สูงอายุและผู้พิการ ซึ่งมีเจ้าของอาคารหรือสถานที่เป็นผู้ดูแลและทำการปฐมพยาบาลเบื้องต้นให้กับผู้สูงอายุ และผู้พิการดังกล่าว โดยมีได้มีลักษณะของการประกอบกิจการที่มีการจัดหาพนักงานแล้วจัดส่งพนักงานไปดูแลผู้สูงอายุที่บ้านของผู้รับบริการดังกล่าว การดำเนินการดังกล่าวจึงไม่เข้าข่ายเป็นการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ ทั้งนี้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสามารถดำเนินการได้ดังนี้ ๑) นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัดนำเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัดเพื่อให้คำปรึกษาหรือสนับสนุนให้ราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ๒) ในฐานะเจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจตามมาตรา ๔๖ โดยทำหน้าที่แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ชักช้า ในกรณีที่เจ้าพนักงานสาธารณสุขตรวจพบเหตุที่ไม่ถูกต้องหรือมีการกระทำใด ๆ ที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติ กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยให้คำปรึกษา สนับสนุนหรือแจ้งให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการบังคับใช้ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ดังนี้

๑. กรณีที่ภายในอาคารหรือสถานที่ของบ้านแบ่งบุญมีสภาพที่ไม่ถูกต้องด้วยสุขลักษณะและมีผู้พิการอยู่อาศัยร่วมกันมากเกินไปราชการส่วนท้องถิ่นสามารถออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ดังกล่าวจัดการแก้ไขให้ถูกสุขลักษณะ ตามมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา ๗๔ และออกคำแนะนำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ดำเนินการจัดอาคารของตนให้มีคนอยู่อาศัยไม่เกินจำนวนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขกำหนดตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่๖/๒๕๓๘ เรื่อง กำหนดจำนวนคนต่อจำนวนพื้นที่ของอาคารที่พักอาศัยที่ถือว่ามีคนอยู่มากเกินไป หากฝ่าฝืนไม่ดำเนินการต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท และปรับอีกไม่เกินวันละสองพันห้าร้อยบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืน ตามมาตรา ๗๕

๒. กรณีที่มีมูลพยายที่เกิดขึ้นจากการทำแผลและผ้าอ้อมที่ใช้แล้วและมีการจัดการที่ไม่ถูกสุขลักษณะ ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถแนะนำให้ผู้ดูแลสถานที่ดังกล่าวปฏิบัติให้ถูกต้อง เช่น ให้คัดแยกมูลพยายที่เกิดขึ้นจากการทำแผลและผ้าอ้อมที่ใช้แล้วออกจากมูลพยายทั่วไป ให้จัดหาภาชนะรองรับมูลพยายที่เหมาะสมมีฝาปิดมิดชิดเป็นต้น ทั้งนี้ราชการส่วนท้องถิ่นควรตรวจสอบข้อเท็จจริงด้วยว่าผู้สูงอายุและผู้พิการที่อาศัยอยู่ในสถานที่นั้นเป็นผู้ป่วยโรคติดต่อหรือโรคติดต่อร้ายแรงหรือไม่ หากพบว่ามีผู้ที่ป่วยโรคติดต่อหรือ

โรคติดเชื้อร้ายแรงต้องมีการจัดการมูลฝอยติดเชื้อให้เป็นไปตามกฎกระทรวงว่าด้วยการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. ๒๕๔๕ และข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วย

๓. กรณีที่เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้นจากสถานที่ดังกล่าวอันอาจมีผลกระทบต่อสุขภาพ และความเป็นอยู่ของประชาชนที่อาศัยใกล้เคียง ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งได้ ตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือ ปรับไม่เกินสองหมื่นห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้สามารถศึกษารายละเอียดขั้นตอนการออกคำสั่ง การดำเนินการเปรียบเทียบ และการดำเนินคดีตามคู่มือกระบวนการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ว่าด้วยการสาธารณสุข(SOP) ได้ที่หน้าเว็บไซต์ ของศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข <http://laws.anamai.moph.go.th> สำหรับกรณีการดำเนินการของบ้าน แบ่งบุญที่มีการรับดูแลผู้สูงอายุและผู้พิการยังเกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ มนุษย์ จึงมีความเห็นให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดมีหนังสือหารือไปยังกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อให้ความเห็นในประเด็นดังกล่าวต่อไป

## หมวด ๕ เหตุรำคาญ

### ๙. แนวทางการพิจารณาเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

หารือข้อกฎหมายในการจัดการเหตุรำคาญและเหตุอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ผู้หารือได้ชี้แจง ทาวน์โฮม ๒ ชั้น ต่อมาพบหยดน้ำจำนวนมากกลั่นตัวไหลออกมาจากผนังภายในห้องนอนซึ่งผนังดังกล่าว เป็นผนังร่วมกับเพื่อนบ้านข้างเคียง จึงเกิดเป็นเชื้อราขึ้นที่ผนังทั้งชั้นบนและชั้นล่างที่เป็นผนังร่วม สปอร์ของเชื้อราได้แพร่กระจายไปยังส่วนต่างๆของบ้าน ผู้หารือรู้สึกหายใจอึดอัด ประกอบกับเป็นโรคมุมิแพ้ผิวหนัง ประกอบกับช่วงเวลาดังกล่าวผู้หารือกำลังตั้งครรภ์ จึงจำเป็นต้องย้ายออกจากบ้านหลังดังกล่าว ปัจจุบันเป็น ระยะเวลากว่า ๒ ปีแล้ว ปัญหาหยดน้ำยังไม่หมดไป แต่เพื่อนบ้านก็ยังไม่แก้ปัญหานี้ จึงขอหารือใน ๓ ประเด็น ดังนี้

- ๑) กรณีที่หารือเข้าข้อเหตุอื่นใดในมาตรา ๒๕ (๔) หรือไม่
- ๒) เป็นเหตุให้เสื่อมและเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือไม่
- ๓) ในกรณีนี้ถือเป็นเหตุรำคาญหรือไม่

#### ความเห็น

ข้อหารือที่ ๑ และ ๒ กรณีของผู้หารือเข้าข้อเหตุอื่นใด ในมาตรา ๒๕ (๔) หรือไม่ และเป็นเหตุให้เสื่อมและเป็นอันตรายต่อสุขภาพได้หรือไม่ : กรมอนามัย ได้พิจารณาประเด็นข้อหารือ พร้อมทั้งวิเคราะห์ ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วมีความเห็น ดังนี้ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ หมวด ๕ ว่าด้วยเหตุรำคาญ เป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสุขภาพของประชาชนอันเกิดจากกิจกรรม การกระทำทุกอย่าง และกิจการประเภทต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนที่อาศัยใน บริเวณใกล้เคียง หรือผู้ที่ต้องประสบเหตุนั้น ๆ โดยมาตรา ๒๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เหม่า ฝ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ถือเป็นเหตุรำคาญ ในการตีความว่าจะเป็เหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ต้องปรากฏลักษณะบ่งชี้อย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

๑) มีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนหรือสภาวะที่ทำให้เกิดการรบกวนต่อความเป็นปกติสุขของประชาชนที่คาดว่าจะมาจากเหตุรำคาญที่เกิดขึ้น

๒) มีผลตรวจวิเคราะห์คุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือมลพิษอยู่ในระดับที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานกำหนด ที่บ่งชี้ถึงผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนที่คาดว่าจะมีผลสืบเนื่องมาจากปัญหาเหตุรำคาญที่เกิดขึ้น

๓) มีผลการประเมินความเสี่ยงต่อสุขภาพที่บ่งชี้ผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน หรือปรากฏโรค หรือการเจ็บป่วยของประชาชนหรือมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนที่คาดว่าจะมีผลสืบเนื่องมาจากเหตุรำคาญที่เกิดขึ้น

จากข้อเท็จจริงพบว่ามี การเกิดเชื้อราขึ้นในบ้านของผู้หารือจนก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพ และทำให้หายใจอึดอัด เกิดผื่นลมพิษ โดยมีผลการตรวจสุขภาพหรือมีใบรับรองแพทย์ที่ระบุสาเหตุว่าเกิดจากการสัมผัสเชื้อรานั้น จึงเป็นข้อมูลหรือหลักฐานที่บ่งชี้ได้ว่า “เป็นเหตุให้เสื่อมและเป็นอันตรายต่อสุขภาพ” ตามความในมาตรา ๒๕ (๔) ซึ่งหากผู้หารือสงสัยว่าเชื้อราซึ่งเป็นเหตุให้เสื่อมเกิดจากการเปิดเครื่องปรับอากาศของเพื่อนบ้าน ก็สามารถแจ้งราชการส่วนท้องถิ่นตรวจสอบข้อเท็จจริง เพื่อประกอบการพิจารณาการบังคับใช้กฎหมายในการจัดการเหตุรำคาญต่อไป

ข้อหารือที่ ๓ ในกรณีนี้ถือเป็นเหตุรำคาญหรือไม่ : ในกรณีมีเหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้เป็นอำนาจ

หน้าที่ของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะต้องดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งแหล่งกำเนิดเหตุรำคาญ สภาพพื้นที่ที่เกิดเหตุ และผลกระทบต่อประชาชน รวมถึงรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ทั้งพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานวัตถุ และผลจากการตรวจวิเคราะห์ทางวิทยาศาสตร์ เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงในเรื่องเหตุร้องเรียนที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งทำการวิเคราะห์ข้อมูลข้อเท็จจริง สรุปและประมวลผล โดยกรณีที่จะถือว่าเป็นเหตุรำคาญจะต้องมีองค์ประกอบ คือ ๑) มีเหตุเกิดขึ้น ๒) เหตุที่เกิดขึ้นนั้นอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง หรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้น ๓) จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ฉะนั้น หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่าการกระทำใด ๆ ที่ก่อให้เกิดเขื่อนั้นเข้าข่ายเป็นเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจ ตามมาตรา ๒๘ ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในเวลาอันสมควร หากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวโดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควรถือว่ามีความผิดตามมาตรา ๓๔ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ซึ่งในกรณีนี้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ ๙๔๕/๒๕๕๐ (คดีถึงที่สุดเนื่องจากไม่มีคู่กรณีอุทธรณ์) เป็นกรณีตัวอย่างเทียบเคียงสำหรับเป็นแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดดังนี้ ผู้ประกอบกิจการรายหนึ่งประกอบกิจการสะสมอาหารในอาคารพาณิชย์สูง ๓ ชั้น ติดกัน ๓ คูหา และมีตู้เย็นขนาดใหญ่จำนวน ๖ ตู้ วางห่างจากผนังกำแพงบ้านผู้ร้องเรียนประมาณ ๓๐ เซนติเมตรจากการตรวจวัดอุณหภูมิและความชื้นสัมพัทธ์โดยใช้เครื่องมือวิทยาศาสตร์ ผลการตรวจวัดพบว่ามีความชื้นสูงกว่าเกณฑ์ปกติ และพบว่ามีหยดน้ำเกาะบริเวณกำแพงบ้านของผู้ร้องเรียน สำนักงานเขตฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ร้องเรียน ได้รับความเดือดร้อนเรื่องความชื้นสูง เจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงออกคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการปรับปรุงแก้ไขและระงับเหตุรำคาญ ภายใน ๑๕ วัน ต่อมาผู้ประกอบกิจการได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขโดยรัฐมนตรีฯ ได้วินิจฉัยว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ซึ่งผู้ประกอบกิจการไม่เห็นพ้องกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีซึ่งต่อมาศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ ๙๔๕/๒๕๕๐ ว่าการประกอบกิจการสะสมอาหารโดยมีการใช้เครื่องปรับอากาศและตู้เย็น ซึ่งถือเป็นการประกอบอาชีพตามปกติธุระอย่างหนึ่งซึ่งการมีความเย็นเช่นนี้หากไม่ถึงขนาดที่ผิดปกติวิสัยและก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญได้โดยลำพังแล้วย่อมไม่อาจถือเป็นเหตุรำคาญได้ การพิจารณาออกคำสั่งก็ต้องคำนึงด้วยว่าจะต้องไม่กลายเป็นการก่อผลเสียหายต่อสิทธิของบุคคลที่ปฏิบัติตามปกติธุระ และแม้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีหยดน้ำเกาะบริเวณผนังบ้านของผู้ร้องเรียนซึ่งการมีสภาพเช่นนี้ อาจเป็นแหล่งให้เกิดการสะสมของเชื้อโรค แต่ข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบหลายครั้งล้วนไม่อาจนำมารับฟังได้ว่า ตำแหน่งการติดตั้งตู้เย็นหรือตัวตู้เย็นของกิจการเป็นสาเหตุโดยตรงหรือสาเหตุสำคัญของการก่อให้เกิดหยดน้ำที่เกาะบนผนังบ้าน แต่มีข้อเท็จจริงที่สนับสนุนว่ามีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายปัจจัย เช่น ความชื้นในอากาศบริเวณฝาผนัง ความชื้นจากบริเวณโดยรอบ สภาพโครงสร้างของฝาผนัง ลักษณะการถ่ายเทอากาศ เป็นต้น อีกทั้งคำสั่งเกี่ยวกับการแก้ไขเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องพิจารณากำหนดมาตรการบังคับตามคำสั่งที่ชัดเจนว่าให้ผู้รับคำสั่งกระทำการอย่างไรโดยวิธีใด ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาเหตุรำคาญให้บรรลุผล ดังนั้น เนื้อหาของคำสั่งในส่วนที่กำหนดมาตรการให้แก้ไขปัญหาเหตุรำคาญโดยให้ย้ายตำแหน่งติดตั้งตู้เย็นและติดตั้งวัสดุ ป้องกันความชื้นจึงเป็นมาตรการที่ปราศจากข้อเท็จจริงสนับสนุนอย่างเพียงพอ อันเป็นเหตุทำให้เนื้อหาในส่วนดังกล่าวเป็นเนื้อหาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลจึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยดังกล่าวจากคำพิพากษาของ



ศาลปกครองดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า การออกคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ปรับปรุงแก้ไขเหตุรำคาญ ต้องดำเนินการตรวจสอบและพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามหลักวิชาการให้เป็นไปตามมาตรฐาน วิธีการที่กำหนด ในกฎหมาย เพื่อให้ได้เหตุผลข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง ตรงประเด็น ครบถ้วน เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา ออกคำสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขเพื่อระงับเหตุรำคาญ โดยเนื้อหาในคำสั่งต้องมีความชัดเจน เหมาะสม ไม่กว้างหรือแคบ จนเกินไป มิเช่นนั้นแล้วคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจมีข้อขัดแย้งกฎหมายและถูกเพิกถอนคำสั่งได้

## หมวด ๗ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

### ๑๐. การขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทการทำขนมปังสด การสะสมอาหารสัตว์ การทำภาชนะบรรจุอาหาร และการเก็บถนอมอาหารด้วยเครื่องจักรที่มีกำลังแรงม้า

กิจการการทำขนมปังสด การสะสมอาหารสัตว์ การทำภาชนะบรรจุอาหาร และ การเก็บถนอมอาหารด้วยเครื่องจักรที่มีกำลังแรงม้า เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพใช่หรือไม่และผู้ประกอบกิจการจะต้องยื่นขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือไม่อย่างไร

#### ความเห็น

๑. กิจการประเภท ๓ (๘) การผลิต ขนมปังสด ขนมปังแห้ง จันอับ ขนมเปียะ ขนมอบอื่นๆ หมายถึง สถานที่ที่ทำการผลิตขนมปังสด ขนมปังแห้ง จันอับ ขนมเปียะ ซึ่งครอบคลุมถึงขนมเค้ก คุกกี้ โม่จิ เป็นต้น หากการประกอบกิจการดังกล่าวมีลักษณะของการประกอบกิจการตรงตามขอบเขตความหมายของการประกอบกิจการตามที่กล่าวไว้ข้างต้น การประกอบกิจการดังกล่าวเข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทที่ ๓(๘) แต่มีข้อยกเว้นไว้สำหรับ **สถานที่จำหน่ายอาหาร การเช่าขาย การขายในตลาด และการผลิตเพื่อบริโภคในครัวเรือน** ดังนั้น หากผู้ประกอบกิจการมีใบอนุญาตประกอบกิจการสถานที่จำหน่ายอาหารแล้ว จะไม่ต้องยื่นขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทที่ ๓ (๘) อีกแต่ทั้งนี้ ราชการส่วนท้องถิ่นต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วพิจารณาว่าลักษณะการประกอบกิจการ ดังกล่าวเข้าข่ายในกรณีที่มีการยกเว้นจริง รวมถึงพิจารณาผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการนั้นด้วย เพื่อประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตต่อไป

๒. กิจการประเภท ๒ (๖) การผลิต โม่ ปั่น บด ผสม บรรจุ สะสม หรือกระทำอื่นใดต่อสัตว์หรือพืช หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสัตว์หรือพืชเพื่อเป็นอาหารสัตว์หรือส่วนประกอบของอาหารสัตว์ เมื่อพิจารณาจากขอบเขต ความหมาย ลักษณะของการประกอบกิจการ และความเสียหายหรือผลกระทบ ที่อาจเกิดขึ้นแล้วพบว่า “การผลิต โม่ ปั่น บด ผสม บรรจุ สะสม หรือกระทำอื่นใดต่อสัตว์หรือพืชหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสัตว์หรือพืช เพื่อเป็นอาหารสัตว์หรือส่วนประกอบของอาหารสัตว์” เป็นกระบวนการหรือวิธีการซึ่งกระทำต่อวัตถุดิบที่จะนำมาเป็นอาหารสัตว์หรือส่วนประกอบของอาหารสัตว์ ดังนั้น จึงไม่ครอบคลุมถึงการกระทำเกี่ยวกับอาหารสัตว์สำเร็จรูปที่พร้อมจำหน่ายซึ่งได้ถูกบรรจุอยู่ในภาชนะบรรจุที่มีติดขัด เช่น กระจัง กล่อง ถัง หรือ กระสอบ ฯลฯ และมีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ ควบคุมเกี่ยวกับคุณภาพหรือมาตรฐานของภาชนะบรรจุอาหารสัตว์ ตลอดจนการเก็บรักษาอาหารสัตว์ ด้วยแล้ว ดังนั้นการสะสมอาหารสัตว์สำเร็จรูปไว้เพื่อจำหน่ายจึงไม่เข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘

๓. กิจการการทำภาชนะบรรจุอาหาร เมื่อพิจารณารายชื่อกิจการตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขฯ แล้ว พบว่า เข้าข่ายกิจการประเภทที่ ๓ (๘) ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขฯ ทั้งนี้ ราชการส่วนท้องถิ่นควรตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าลักษณะการประกอบกิจการดังกล่าวมีลักษณะตรงตามขอบเขตของกิจการประเภทที่ ๓ (๘) หรือไม่ หากใช่ให้ทำความเข้าใจตาม ๑.

๔. กิจการประเภท ๓ (๒๔) การเก็บ การถนอมอาหารด้วยเครื่องจักร หมายถึง สถานที่ที่มีเครื่องจักร วัสดุอุปกรณ์ หรือเครื่องมือใดๆ ที่เป็นเครื่องจักรซึ่งจัดไว้เพื่อให้บริการในการเก็บอาหาร หรือถนอมอาหาร ที่มีใช้การแช่แข็งอาหาร ๓ (๒๓) การประกอบกิจการห้องเย็นแช่แข็งอาหาร หากการประกอบกิจการดังกล่าว

มีลักษณะของการประกอบกิจการตรงตามขอบเขตความหมาย ของการประกอบกิจการตามที่กล่าวไว้ข้างต้น การประกอบกิจการดังกล่าวเข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทที่ ๓(๒๔) แต่กรณีตามที่ได้หารือมานั้นมีลักษณะของการประกอบกิจการคือมีผู้สำหรับเก็บรักษาอุณหภูมิของอาหารเพื่อจำหน่ายให้แก่ผู้บริโภคมิใช่สถานที่ที่มีเครื่องจักร หรือวัสดุอุปกรณ์ หรือเครื่องมือใด ๆ ที่เป็นเครื่องจักรซึ่งจัดไว้เพื่อให้บริการในการเก็บอาหารหรือถนอมอาหาร ดังนั้น ผู้สำหรับเก็บรักษาอุณหภูมิของอาหารเพื่อจำหน่ายให้แก่ผู้บริโภค จึงไม่เข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทที่ ๓(๒๔) จึงไม่ต้องยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

## ๑๑. การประกอบกิจการสะสมและจำหน่ายกะลาปาล์ม

การประกอบกิจการสะสมและจำหน่ายกะลาปาล์ม มีลักษณะการประกอบกิจการ โดยการขนกะลาปาล์ม มาเทกองจำนวนมากในที่โล่งแจ้ง เพื่อจำหน่ายให้กับสถานประกอบกิจการอื่น และในการขนย้ายกะลาปาล์มแห่ง อาจมีฝุ่นฟุ้งกระจาย และเมื่อเปียกชื้นจะมีกลิ่นเหม็น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน และเนื่องจากกะลาปาล์มเป็นผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการแยกเมล็ดในของปาล์มในกระบวนการสกัดน้ำมันปาล์ม ปัจจุบัน ได้รับความนิยมนำไปใช้เป็นเชื้อเพลิงชีวมวลในกลุ่มอุตสาหกรรม เทศบาลตำบล ข. จึงขอหารือใน ๓ ประเด็น คือ การนำกะลาปาล์มมากองสะสมเพื่อจำหน่ายเข้าข่ายกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือไม่ กะลาปาล์มถือเป็นกากอุตสาหกรรมหรือไม่ และการประกอบกิจการดังกล่าวจะถูกควบคุมโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายใด

### ความเห็น

มาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้กิจการใดเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในปัจจุบัน (ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๖๓) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขกำหนดประเภทกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ รวม ๑๓ กลุ่มกิจการ จำนวน ๑๔๒ ประเภท เมื่อพิจารณาถึงลักษณะและขอบเขตความหมายของ กิจการสะสมและจำหน่ายกะลาปาล์มตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขฯ แล้วพบว่าลักษณะของการประกอบกิจการ สะสมและจำหน่ายกะลาปาล์มไม่เข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพผู้ประกอบการ จึงไม่ต้องยื่นขอรับ ใบอนุญาตประกอบกิจการจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขแต่อย่างไรก็ดี หากการประกอบกิจการดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัย ในบริเวณใกล้เคียงจนเป็นเหตุให้เสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ถือว่าเป็นเหตุร้ายตามกฎหมายมาตรา ๒๕ เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถออกคำสั่ง ตามมาตรา ๒๘ เป็นหนังสือต่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ให้ระงับเหตุร้ายที่เกิดขึ้นภายในเวลาอัน สมควรถ้าหากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร ถือว่ามีความผิดตามมาตรา ๓๔ ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ส่วนที่หารือว่า กะลาปาล์มถือเป็นกากอุตสาหกรรมหรือไม่ นั้น ตามประกาศกระทรวง อุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ กากอุตสาหกรรมตามกฎหมายโรงงาน เรียกว่า “สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว” หมายความว่า สิ่งของที่ไม่ใช้แล้วหรือของเสียทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน รวมถึงของเสียจากวัตถุพิษของ เสียที่เกิดขึ้นในกระบวนการผลิตของเสียที่เป็นผลิตภัณฑ์เสื่อมคุณภาพและน้ำทิ้งที่มีองค์ประกอบ หรือมี คุณสมบัติที่เป็นอันตราย ดังนั้นกะลาปาล์มจึงไม่เข้าข่ายความหมายของ “สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว” ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมดังกล่าว แต่เนื่องจากเป็นการให้ความเห็นตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

และที่แก้ไขเพิ่มเติมจึงควรมีหนังสือหารือไปยังกรมโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อเป็นผู้ให้ความเห็นในประเด็นดังกล่าว

## ๑๒. การประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ กรณีการเปิดร้านจำหน่ายอะไหล่รถจักรยานยนต์รวมถึงการบริการเติมลมและเปลี่ยนยาง

นาย ก. เปิดร้านจำหน่ายอะไหล่รถจักรยานยนต์ เช่น ยาง กระจกมองข้าง ไฟรถ ดวงโคมไฟรถ อุปกรณ์ประดับของรถจักรยานยนต์ นี้อต รวมถึงการบริการเติมลมและเปลี่ยนยาง โดยไม่มีการซ่อมเครื่องรถจักรยานยนต์แต่อย่างใด เข้าข่ายการประกอบกิจการตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๑ ประเภทการซ่อม การปรับแต่งเครื่องยนต์ เครื่องจักร เครื่องกล ระบบไฟฟ้า ระบบปรับอากาศ หรืออุปกรณ์ที่เป็นส่วนประกอบของยานยนต์ เครื่องจักรหรือเครื่องกล (ซ่อมจักรยานยนต์) หรือไม่ อย่างไร และหากเข้าข่ายเป็นบางส่วนมีกิจการใดบ้างที่ไม่เข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

### ความเห็น

ประเด็นที่ ๑ การพิจารณาขอบเขตความหมายของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ มีหลักการดังนี้ คือ ๑) พิจารณาจากคำหรือข้อความตามตัวบทกฎหมาย โดยคณะกรรมการสาธารณสุขได้วางแนวทางไว้ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขเป็นกฎหมายอาญาที่มีบทกำหนดโทษปรับหรือจำคุก หรือทั้งจำทั้งปรับ ดังนั้น จึงต้องตีความตัวบทกฎหมายอย่างเคร่งครัด และ ๒) พิจารณาจากลักษณะของกิจกรรมหรือการกระทำที่มีความเสี่ยงและอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงาน ลูกค้า ชุมชน หรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งการประกอบกิจการดังกล่าวข้างต้นสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

๑) พิจารณาจากคำหรือข้อความตามตัวบทกฎหมายของการประกอบกิจการประเภท ๗(๓) การซ่อม การปรับแต่งเครื่องยนต์ เครื่องจักร เครื่องกล ระบบไฟฟ้า ระบบปรับอากาศ หรืออุปกรณ์ที่เป็นส่วนประกอบของยานยนต์ เครื่องจักร หรือเครื่องกล แล้วพบว่า “การซ่อม การปรับแต่งเครื่องยนต์ เครื่องจักร เครื่องกล ระบบไฟฟ้า ระบบปรับอากาศ หรืออุปกรณ์ที่เป็นส่วนประกอบของยานยนต์ เครื่องจักร หรือเครื่องกล” หมายถึง สถานที่ที่ทำการซ่อมหรือปรับแต่งเครื่องยนต์ เครื่องจักร เครื่องกล ระบบไฟฟ้า ระบบปรับอากาศ หรืออุปกรณ์ที่เป็นส่วนประกอบของยานยนต์ เครื่องจักร หรือเครื่องกล และหมายความรวมถึงการประกอบธุรกิจระดับยนต์ เช่น การติดตั้งเครื่องเสียงรถยนต์ การติดสติ๊กเกอร์รถยนต์ ติดฟิล์มกรองแสงรถยนต์ เย็บเบาะรถยนต์ โดยอาจดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างต่อเนื่องกันแล้วแต่กรณี เมื่อพิจารณาการประกอบกิจการประเภท ๗(๓) การจำหน่าย ซ่อม ปะ เชื่อมยาง ยานยนต์ หรือตั้งศูนย์ถ่วงล้อ แล้วพบว่า “การจำหน่าย ซ่อม ปะ เชื่อมยาง ยานยนต์ หรือตั้งศูนย์ถ่วงล้อ” หมายถึง สถานที่ที่ทำการจำหน่าย ซ่อม ปะ เชื่อมยางยานยนต์ทุกชนิดหรือตั้งศูนย์ถ่วงล้อ โดยอาจดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างต่อเนื่องกันแล้วแต่กรณี

๒) พิจารณาจากลักษณะของกิจกรรมหรือการกระทำที่มีความเสี่ยงและอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงาน ลูกค้า ชุมชน หรือสิ่งแวดล้อม พบว่ากรณีที่สถานที่ตั้งของสถานประกอบกิจการไม่เหมาะสม เช่น ตั้งอยู่ใกล้แหล่งชุมชน โรงเรียน เมื่อมีการประกอบกิจการแล้วส่งเสียงดัง อาจรบกวนการดำรงชีวิตประจำวันของผู้พักอาศัยบริเวณใกล้เคียงได้ และขั้นตอนหรือกิจกรรมการประกอบกิจการอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น เสียงดัง ฝุ่นละออง กลิ่นเหม็นจากไอระเหยของน้ำมันเครื่องหรือสารเคมีต่าง ๆ

สารเคมีที่ใช้อาจมีการทรมานหรือ น้ำเสียจากการเตรียมหรือล้างชิ้นงาน และล้างเครื่องมือ เครื่องจักร อุปกรณ์ รวมทั้งการสะสมยางไว้นานปริมาณมากเกินไปหรือมีการจัดเก็บไม่ถูกสุขลักษณะ อาจก่อให้เกิดอุบัติเหตุหรือเกิดอัคคีภัย หรืออาจเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์พาหะนำโรคได้ เป็นต้น ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากคำหรือข้อความตามตัวบทกฎหมายประกอบกับผลกระทบหรือความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการแล้ว พบว่า “การประกอบกิจการเปิดร้านจำหน่ายอะไหล่รถจักรยานยนต์ เช่น จำหน่ายยาง กระจกงมอข้าง ไฟรถ ดวงโคม ไฟรถ อุปกรณ์ประดับของรถจักรยานยนต์น้อต รวมถึงการบริการเติมลมและเปลี่ยนยาง” ตามข้อเท็จจริงที่ผู้หารือได้ให้มานี้ จึงเข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ ตามประเภท ๗(๓) การซ่อม การปรับแต่งเครื่องยนต์ เครื่องจักร เครื่องกล ระบบไฟฟ้า ระบบปรับอากาศ หรืออุปกรณ์ที่เป็นส่วนประกอบของยานยนต์ เครื่องจักร หรือเครื่องกล ทั้งนี้ การพิจารณาอนุญาตประกอบกิจการนั้นขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงของการประกอบกิจการเป็นสำคัญ หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้เข้าไปตรวจสอบข้อเท็จจริงลักษณะของการประกอบกิจการแล้วพบว่ามี การซ่อม ปะ เชื่อมยาง ยานยนต์ด้วยก็อาจจะเข้าข่ายเป็นกิจการประเภท ๗(๗) การจำหน่าย ซ่อม ปะ เชื่อมยาง ยานยนต์ หรือ ตั้งศูนย์ถ่วงล้อ

ประเด็นที่ ๒ คำแนะนำสำหรับผู้ประกอบกิจการเพื่อปฏิบัติให้ถูกสุขลักษณะและเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ ๑) ให้ตรวจสอบข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ว่าได้กำหนดควบคุมกิจการประเภทใดบ้าง และมีหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข เกี่ยวกับการขอรับใบอนุญาตอย่างไร โดยสามารถสอบถามรายละเอียดได้ที่สำนักงานเขต ๒) หากการประกอบกิจการเข้าข่ายเป็นกิจการที่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครกำหนดควบคุมไว้ ให้เตรียมเอกสารหลักฐานประกอบการยื่นขอรับใบอนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยต้องประกอบกิจการให้ถูกสุขลักษณะและเป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร รวมทั้งต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายทุกฉบับด้วย อาทิ กฎหมายว่าด้วยการ ผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยโรงงานหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี

### ๑๓. กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ กรณีการประกอบกิจการให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อเคหะ และโครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) ของการเคหะแห่งชาติ

การประกอบกิจการให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ เคหะ และโครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) ของการเคหะแห่งชาติ สำนักงานเคหะชุมชน ก. เข้าข่ายต้องขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือไม่

#### ความเห็น

มาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดว่า เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อบัญญัติท้องถิ่นใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมในลักษณะที่เป็นการค้า” เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนดำเนินกิจการ และต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และกฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตราย

ต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น สำนักงานเคหะชุมชน ก. เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ดำเนินการประกอบกิจการให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อเคหะ และโครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) โดยดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ภายใต้ พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗ และมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกฎหมายแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗ และมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๖ มิได้มีบทบัญญัติยกเว้นให้การดำเนินการในลักษณะดังกล่าว ไม่ต้องขออนุญาตดำเนินการตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และการดำเนินการดังกล่าวเข้าข่ายเป็นการประกอบ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทที่ ๙(๖) การประกอบกิจการหอพัก อาคารชุดให้เช่า ห้องเช่าหรือ ห้องแบ่งเช่า หรือกิจการอื่น ในทำนองเดียวกัน ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตราย ต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ และมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มิได้มีบทบัญญัติยกเว้นให้หน่วยงานภาครัฐหรือภาครัฐวิสาหกิจไม่ต้องขออนุญาตก่อนดำเนินการ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ทั้งนี้ หากการดำเนินการของสำนักงานเคหะชุมชน ก. กระทำในลักษณะที่เป็นการค้า สำนักงานเคหะชุมชน ก. ต้องดำเนินการขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ต่อเทศบาล ก. และต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามเทศบัญญัติเทศบาล ก. เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตราย ต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ และกฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ แต่ถ้าไม่ได้ดำเนินการ ในลักษณะที่เป็นการค้า จะไม่ต้องขอรับใบอนุญาต แต่จะต้องปฏิบัติให้ถูกต้อง ด้วยสุขลักษณะตามข้อบัญญัติท้องถิ่นกฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ ทั้งนี้เมื่อข้อเท็จจริง พบว่า สำนักงานเคหะชุมชน ก. มีรายได้จากการจัดเก็บค่าเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ เคหะ และโครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) จากประชาชนและข้าราชการ จึงเข้าข่ายลักษณะ ที่เป็นการค้า ดังนั้น สำนักงานเคหะชุมชน ก. จึงต้องมาขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตราย ต่อสุขภาพ ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข จากเทศบาล ก.

#### ๑๔. แนวทางการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กรณีค้าขายมว ยไทย

๑. การเปิดค้าขายและรับสมัครบุคคลเข้าฝึกซ้อมเข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือไม่ และกรณี ที่ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกคำสั่งตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งให้เจ้าของหรือ ผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญ แต่ผู้ประกอบกิจการค้าขายไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่น จะออกคำสั่งตามมาตรา ๔๕ แก่เจ้าของค้าขายได้หรือไม่

๒. “ผู้ดำเนินการใด ๆ” ตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม นอกจากหมายความถึงผู้ดำเนินการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ แล้วยังหมายความรวมถึงผู้ดำเนินการอื่นใดอีกหรือไม่ อย่างไร

๓. กรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญ แต่ผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งตามมาตรา ๔๕ ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นแก้ไขหรือปรับปรุง ให้ถูกต้องหรือสั่งให้หยุดดำเนินการไว้ทันทีเป็นการชั่วคราว ได้หรือไม่ อย่างไร

## ความเห็น

๑. พิจารณาได้ ๒ ลักษณะคือ จากคำหรือข้อความตามตัวบทกฎหมาย จากลักษณะของกิจกรรมหรือการกระทำที่มีความเสี่ยงและอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงาน ลูกค้า ชุมชน หรือสิ่งแวดล้อม

๑.๑ พิจารณาจากคำหรือข้อความตามตัวบทกฎหมายของการประกอบกิจการ ประเภท ๙ (๑๒) การประกอบกิจการสถานที่ออกกำลังกาย” หมายความว่า สถานที่ที่ให้บริการด้านการออกกำลังกาย เพื่อสุขภาพโดยต้องมีองค์ประกอบหลักในการให้บริการอย่างน้อย ๓ อย่าง คือ ๑) เครื่องมือหรือวัสดุอุปกรณ์สำหรับใช้ในการออกกำลังกาย ๒) สถานที่ออกกำลังกาย ๓) ผู้ฝึกหัด (Trainer) ซึ่งเป็นบุคลากรในการให้บริการด้านการออกกำลังกาย เพื่อสุขภาพที่มุ่งให้การเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรค และเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงการประกอบกิจการค่ายมวยแล้วพบว่า การประกอบกิจการค่ายมวยเป็นสถานที่เรียนและฝึกซ้อมมวยไทย โดยมีครูฝึกสอนและอุปกรณ์ที่ใช้ในการฝึกซ้อม เช่น นวม เป้าซ้อมมวย กระสอบทราย เป็นต้น โดยมีการฝึกซ้อมมวยระหว่างเวลา ๐๘.๓๐ – ๑๐.๓๐ น. และเวลา ๑๗.๐๐ - ๑๙.๐๐ น. เป็นประจำทุกวัน โดยแต่ละวันมีผู้มาซ้อมมวยจำนวนไม่แน่นอน ลักษณะอาคารค่ายมวยเป็นอาคารเอกเทศชั้นเดียว ๑ หลัง เป็นอาคารโครงเหล็กหลังคามทัลชีต สูงประมาณ ๔ เมตร โดยภายในอาคารมีเวทีมวยตั้งอยู่บริเวณด้านหน้า ๑ เวที และติดตั้งอุปกรณ์สำหรับฝึกซ้อมมวยไว้บริเวณด้านข้างและด้านหลังของอาคาร บริเวณด้านข้างเวทีติดตั้งอุปกรณ์สำหรับฝึกซ้อมมวยไว้บริเวณด้านข้างและด้านหลังของอาคาร บริเวณด้านข้างเวทีติดตั้งอุปกรณ์สำหรับออกกำลังกายซึ่งเป็นกิจกรรมที่ก่อให้เกิดเสียง

๑.๒ พิจารณาจากลักษณะของกิจกรรมหรือการกระทำที่มีความเสี่ยงและอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงาน ลูกค้า ชุมชน หรือสิ่งแวดล้อม พบว่า หากโครงสร้างในตัวอาคารไม่แข็งแรงอาจเสี่ยงต่อการรับน้ำหนักของอุปกรณ์ออกกำลังกาย แสงสว่างไม่เพียงพออาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพและเกิดอุบัติเหตุได้ การดูแลสุขลักษณะของสถานที่และอุปกรณ์ที่ใช้ในการออกกำลังกายที่ไม่ดีอาจทำให้เกิดการสะสมของเชื้อโรคจนก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพได้ อุปกรณ์ออกกำลังกายไม่ได้มาตรฐาน อุปกรณ์ชำรุดอาจเกิดอุบัติเหตุได้ ผู้ใช้บริการอาจมีความเสี่ยงและมีโรคประจำตัว หากบุคลากรขาดความรู้ด้านสุขภาพและให้คำแนะนำที่ไม่ถูกต้องอาจทำให้เกิดความเสี่ยงต่อสุขภาพ อีกทั้งขณะฝึกซ้อมอาจมีเสียงดังก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อาศัยบริเวณใกล้เคียงได้

ดังนั้น การประกอบกิจการค่ายมวยจึงเข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภท ๙ (๑๒) การประกอบกิจการสถานที่ออกกำลังกาย ทั้งนี้ หากราชการส่วนท้องถิ่นได้ออกข้อบัญญัติ ซึ่งมีผลใช้บังคับแล้ว และหากการประกอบกิจการค่ายมวยดำเนินในในทางการค้าโดยมีการเก็บเงินค่าบริการในการเรียนและฝึกซ้อมมวยไทย ผู้ประกอบกิจการต้องมายื่นขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ และข้อบัญญัติด้วย

๒. ผู้ดำเนินกิจการใด ๆ ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หมายความว่า ผู้ดำเนินกิจการที่ต้องควบคุมและกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบด้วย กิจการเก็บ ขนหรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือ มูลฝอย กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้ออกข้อบัญญัติควบคุม ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหาร สถานที่สะสมอาหาร การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ หากพบว่าผู้ดำเนินกิจการใด ๆ ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการดำเนินกิจการนั้นเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่ง

ตามมาตรา ๔๕ ให้ผู้ดำเนินกิจการนั้นแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องได้ หากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว จะมีความผิดตามมาตรา ๘๐

๓. เมื่อพบว่าเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชนเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควร หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งราชการส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ดังนี้

๓.๑ เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถแจ้งดำเนินคดีกับผู้ประกอบกิจการ รวมทั้งมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกและถ้าเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากการกระทำการละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับกรนั้น และในกรณีที่เหตุรำคาญที่เกิดขึ้นนั้นอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพหรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้ว หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง จะมีความผิดตามมาตรา ๗๔ โดยต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๓.๒ หากราชการส่วนท้องถิ่นตรวจสอบแล้วพบว่า เหตุรำคาญที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากการดำเนินกิจการที่ต้องขออนุญาตตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ สามารถดำเนินการได้ดังนี้

- กรณีประกอบกิจการโดยไม่ได้รับใบอนุญาตมีความผิดตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถแจ้งให้หยุดดำเนินกิจการและให้มายื่นขอรับใบอนุญาต และดำเนินการเปรียบเทียบหรือดำเนินคดีกับผู้ประกอบกิจการด้วย

- กรณีการดำเนินกิจการโดยมีใบอนุญาตประกอบกิจการ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งตามมาตรา ๔๕ ให้ผู้ดำเนินกิจการนั้นแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องได้ หากผู้ประกอบกิจการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งจะมีความผิดตามมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับและปรับอีกไม่เกินวันละสองหมื่นห้าพันบาท ตลอดเวลาที่ยังไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง และเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ตามมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และหากผู้ประกอบกิจการถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งแต่สองครั้งขึ้นไป และมีเหตุที่จะต้องถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตอีก เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้

#### **๑๕. แนวทางการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กรณี กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ**

การประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยการเลี้ยงไก่แจ้ และนก แต่มีได้เลี้ยงเพื่อจำหน่าย แต่เลี้ยงไว้เพราะความชอบและถ้ามีผู้มาขอซื้อจึงจะขาย และการเพาะปลากัดไว้สำหรับขาย การเลี้ยงและเพาะดังกล่าวเข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือไม่ และหากเข้าข่ายและเทศบาลได้ออกเทศบัญญัติ เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วซึ่งกำหนดให้กิจการที่เกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์ การเลี้ยงสัตว์บก สัตว์ปีก สัตว์น้ำ สัตว์เลื้อยคลานหรือแมลงให้เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพไว้ด้วย แต่ไม่ได้ระบุค่าธรรมเนียม ในการเลี้ยงสัตว์น้ำไว้ มีเพียงการเลี้ยงม้า โค กระบือและสัตว์อื่น เทศบาลจะดำเนินการกรณีนี้อย่างไร



มาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้นายกเทศมนตรี มีอำนาจแต่งตั้งผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดังนั้นนายกเทศมนตรีสามารถแต่งตั้งพนักงานจ้างตามภารกิจและพนักงานจ้างทั่วไป เป็นผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้หรือไม่

หรือว่า EHA : ๑๐๐๑ การจัดการสุขาภิบาลอาหารในสถานที่จำหน่ายและเสิร์ฟอาหาร ปีงบประมาณ ๒๕๖๒ รหัสกระบวนการงาน EHA ๑๐๐๐ ฉบับแก้ไขครั้งที่ ๒ : กันยายน ๒๕๕๙ กระบวนการดังกล่าว ระบุนิยามคำว่า สถานที่เสิร์ฟอาหาร ได้แก่ ซุปเปอร์มาร์เก็ต มินิมาร์ท ร้านขายของชำ ซึ่งการระบุคำนิยามของซุปเปอร์มาร์เก็ตและมินิมาร์ทไว้ โดยมีได้ระบุนิยามของร้านขายของชำ ขอรื้อว่าการแยกประเภทระหว่างมินิมาร์ทและร้านขายของชำ มีความแตกต่างกันอย่างไร

### ความเห็น

การพิจารณาขอบเขตความหมายของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ มีหลักในการพิจารณา คือ ๑) พิจารณาจากคำหรือข้อความตามตัวบทกฎหมาย ต้องตีความตัวบทกฎหมายอย่างเคร่งครัด และ ๒) พิจารณาจากลักษณะของกิจกรรมหรือการกระทำที่มีความเสี่ยงและอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงาน ลูกค้า ชุมชน หรือสิ่งแวดล้อม และพิจารณาได้ดังนี้

(๑) พิจารณาจากคำหรือข้อความตามตัวบทกฎหมาย กิจการประเภท ๑(๑) การเพาะพันธุ์ เลี้ยง และการอนุบาลสัตว์ทุกชนิด พบว่า “การเพาะพันธุ์ เลี้ยง และการอนุบาลสัตว์ทุกชนิด” หมายถึง สถานที่ที่ทำการเพาะพันธุ์สัตว์หรือเลี้ยงสัตว์หรืออนุบาลสัตว์ทุกชนิดไม่ว่าจะเป็นสัตว์บก สัตว์น้ำ สัตว์เลี้ยงคลานหรือแมลง โดยมีได้มีการจำกัดจำนวนว่าต้องมีจำนวนกี่ตัว เช่น การเลี้ยงโค กระบือ ช้าง ม้า เป็นต้น โดย “การเพาะพันธุ์สัตว์” หมายถึง การขยายพันธุ์เพิ่มจำนวนสัตว์ตามวัตถุประสงค์ “การเลี้ยงสัตว์” หมายถึง การบำรุงรักษาเลี้ยงดูสัตว์ให้เจริญเติบโต จนได้รับผลตอบแทนจากสัตว์ไม่ว่าจะเป็นผลผลิต ผลิตภัณฑ์หรือผลพลอยได้จากสัตว์” และ “การอนุบาลสัตว์” หมายถึง ขั้นตอนการเลี้ยงพันธุ์สัตว์ที่เพาะไว้จนได้ขนาดที่สามารถนำไปเลี้ยงได้ ทั้งนี้ สัตว์เลี้ยงต้องมีใช้สัตว์ป่าและต้องเป็นสัตว์ที่เลี้ยงได้โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๒) พิจารณาจากลักษณะของกิจกรรมหรือการกระทำที่มีความเสี่ยงและอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงาน ลูกค้า ชุมชน หรือสิ่งแวดล้อม พบว่า หากสถานที่ตั้งไม่เหมาะสม อาจก่อให้เกิดกลิ่นเหม็น เป็นเหตุรำคาญกับผู้ที่พักอาศัยใกล้เคียงได้ การเก็บเสิร์ฟอาหารสำหรับเลี้ยงสัตว์ไม่ถูกสุขลักษณะ อาจเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์พาหะนำโรค เช่น หนู แมลงวัน แมลงสาบ เป็นต้น กิจกรรมที่ต้องคลุกคลีหรือใกล้ชิดกับสัตว์อาจเกิดการแพร่เชื้อโรคจากสัตว์สู่คนได้ อันตรายจากการทำงาน เช่น การถูกสัตว์กัดทำร้าย ชีตช่วยการหกล้มจากการปฏิบัติงาน และการเกิดน้ำเสียจากการล้างคอกสัตว์ กลิ่นเหม็นจากมูลสัตว์ เป็นต้น

ดังนั้น กิจการเลี้ยงไก่แจ้ เลี้ยงนก และการเพาะปลากัด จึงเข้าข่ายเป็นกิจการประเภท ๑(๑) การเพาะพันธุ์ เลี้ยง และการอนุบาลสัตว์ทุกชนิด ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ ทั้งนี้ หากราชการส่วนท้องถิ่นพบว่าผู้ประกอบการมีการเลี้ยงสัตว์ในลักษณะที่เป็นการค้าให้แจ้งผู้ประกอบการมายื่นคำขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและต้องดำเนินการเปรียบเทียบคดีในฐานะผู้ประกอบการโดยไม่ได้รับใบอนุญาตต่อไปด้วย ส่วนการเลี้ยงสัตว์เพื่อดูเล่นหรือบริโภคในครัวเรือนผู้ประกอบการไม่ต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วยและแม้ราชการส่วนท้องถิ่นยังมิได้ระบุอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในการเลี้ยงสัตว์น้ำไว้ แต่หากผู้ยื่นขอรับใบอนุญาตปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายกระทรวงควบคุมสถานประกอบการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ และข้อบัญญัติท้องถิ่น ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถออกใบอนุญาตประกอบการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพได้แต่ไม่สามารถเก็บ

ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตได้ ทั้งนี้เทศบาลจึงควรปรับปรุงแก้ไขข้อบัญญัติท้องถิ่นให้เป็นปัจจุบันและสอดคล้องกับการจัดการแก้ไขปัญหาในพื้นที่เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดคำนิยามของ “ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายถึง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้น ให้มีอำนาจปฏิบัติการตรวจตรา กำกับดูแล ตามมาตรา ๔๔ โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะให้อำนาจเพียงข้อใดข้อหนึ่ง หรือทุกข้อก็ได้ ดังนั้น การแต่งตั้งผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องระบุอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนในคำสั่งแต่งตั้งนั้นด้วย เมื่อพิจารณาคำนิยามของพนักงานส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ได้ให้คำนิยามของ “พนักงานส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๙ มาตรา ๔ ได้ให้คำนิยามของ “พนักงานเทศบาล” ได้แก่ พนักงานซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในเทศบาล โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนที่ตั้งทางเทศบาล ดังนั้น จึงต้องพิจารณาว่าพนักงานจ้างตามภารกิจและพนักงานจ้างทั่วไปเข้าข่ายเป็นพนักงานเทศบาลตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๙ หรือไม่ ทั้งนี้เห็นควรให้สอบถามไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหากพนักงานจ้างตามภารกิจและพนักงานจ้างทั่วไปเข้าข่ายเป็นพนักงานเทศบาลแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็สามารถแต่งตั้งพนักงานจ้างตามภารกิจและพนักงานจ้างทั่วไปเป็นผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดคำนิยามของ “สถานที่สะสมอาหาร” หมายถึง อาคาร สถานที่ หรือบริเวณใด ๆ ที่มีใช้หรือทางสาธารณะที่จัดไว้สำหรับเก็บอาหารอันมีสภาพเป็นของสด หรือของแห้งหรืออาหารในรูปลักษณะอื่นใด ซึ่งผู้ซื้อต้องนำไปทำ ประกอบหรือปรุงเพื่อบริโภคในภายหลัง ดังนั้น หากสถานที่ใดที่มีการสะสมอาหาร และจำหน่ายสินค้าประเภทต่าง ๆ ทั้งแบบขายส่งและขายปลีก และมีการจัดวางสินค้าแยกตามประเภท เช่น ผัก ผลไม้ นม อาหารพร้อมปรุง เนื้อสัตว์ดิบ ไข่ดิบ อาหารแช่แข็ง หรือเครื่องปรุงรสต่าง ๆ โดยผู้ซื้อต้องนำไปทำ ประกอบ หรือปรุงเพื่อบริโภคในภายหลัง จะเข้าข่ายตามคำนิยามของ “สถานที่สะสมอาหาร” ซึ่งครอบคลุมทั้งซูเปอร์มาร์เก็ต มินิมาร์ท และร้านขายของชำ ซึ่งคู่มือมาตรฐานการปฏิบัติงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รหัสกระบวนการงาน EHA ๑๐๐๐ การรับรองคุณภาพสถานประกอบการกิจการ (ร้านอาหาร โรงอาหาร สถานที่สะสมอาหาร ตลาดสด ตลาดนัด แผงลอยจำหน่ายอาหาร) เป็นเพียงการอธิบายและยกตัวอย่างลักษณะของสถานที่สะสมอาหารเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถเข้าใจได้ง่ายขึ้นเท่านั้น

#### ๑๖. การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

เทศบาล หรือว่า ผู้ประกอบกิจการขอยกเลิกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จำนวน ๔ ใบ เนื่องจาก โดยอ้างแนวทางการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่ง ได้อธิบายขอบเขต ความหมาย และลักษณะของการประกอบกิจการไว้ตามคำอธิบายในกิจการต่าง ๆ ทำให้บางกิจการไม่จำเป็นต้องขออนุญาต โดยรายการที่ขอยกเลิกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประกอบด้วย ๔ กิจการ ดังนี้ ๑) การผลิต สละ หรือแบ่ง

บรรจุอาหารบรรจุกระป๋อง ขวด หรือภาชนะอื่นใด ๒) การประกอบกิจการห้องเย็นแช่แข็งอาหาร ๓) การผลิต สะสม หรือแบ่งบรรจุ อาหารจากพืชหรือสัตว์โดยการตาก บด นึ่ง ต้ม ตุ่น เคี้ยว กวน ฉาบ ทอด อบ รมควัน ปิ้ง ย่าง เผา หรือวิธีอื่นใด ๔) การผลิต สะสม หรือแบ่งบรรจุปุ๋ยหรือวัสดุที่นำไปผลิตปุ๋ย

### ความเห็น

หลักการพิจารณากิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพต้องพิจารณาถึงขอบเขตความหมายของกิจการ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ และประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีหลักในการพิจารณา ๒ ส่วน คือ ๑) พิจารณาจากคำหรือข้อความตามตัวบทกฎหมาย ต้องตีความตัวบทกฎหมายอย่างเคร่งครัด และ ๒) พิจารณาจากลักษณะของกิจกรรมหรือการกระทำที่มีความเสี่ยงและอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงาน ลูกค้า ชุมชน หรือสิ่งแวดล้อม โดยสามารถอธิบายหลักการพิจารณาในแต่ละกิจการได้ดังนี้

๑. การผลิต สะสม หรือแบ่งบรรจุ อาหารบรรจุกระป๋อง ขวด หรือภาชนะอื่นใด หมายถึง สถานที่ที่ทำการผลิต สะสม หรือแบ่งบรรจุอาหารประเภทบรรจุกระป๋องหรือขวดหรือภาชนะอื่นใดที่มีลักษณะที่สามารถหีบห่อหรือบรรจุอาหารเพื่อป้องกันการปนเปื้อนได้ เช่น การบรรจุถุงพลาสติก การบรรจุขวด การบรรจุแกลลอน เป็นต้น หากกิจการดังกล่าวมีลักษณะของการประกอบกิจการตรงตามขอบเขตความหมาย ของการประกอบกิจการตามที่กล่าวไว้ข้างต้น จะเข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทที่ ๓(๑๘) แต่เนื่องจากกิจการในกลุ่ม ที่ ๓ ได้กำหนดกรณีการยกเว้นไว้ว่า ยกเว้นในสถานที่จำหน่ายอาหาร การเช่าขาย การขายในตลาด และการผลิตเพื่อบริโภคในครัวเรือน ดังนั้น หากผู้ประกอบการมีใบอนุญาตประกอบ กิจการสถานที่จำหน่ายอาหารซึ่งถูกควบคุมด้านสุขลักษณะของสถานที่จำหน่ายอาหาร ด้านสุขอนามัยของ ผู้จำหน่ายอาหาร ผู้ปรุงอาหาร และผู้ให้บริการ และด้านกรสุขาภิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามข้อบัญญัติ ท้องถิ่นแล้ว จึงไม่ต้องยื่นขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทที่ ๓(๑๘) อีก แต่ทั้งนี้ ราชการส่วนท้องถิ่นต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วพิจารณาว่าลักษณะการประกอบกิจการดังกล่าว เข้าข่ายในกรณีที่มีการยกเว้นจริง รวมถึงพิจารณาผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการ ประกอบกิจการนั้นด้วย เพื่อประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตต่อไป

๒. กิจการประเภท ๓(๒๓) การประกอบกิจการห้องเย็นแช่แข็งอาหาร หมายถึง สถานที่ ที่ให้บริการเช่าห้องเย็นสำหรับแช่แข็งอาหารหรือรับฝากแช่แข็งอาหารทุกประเภท โดยมีขั้นตอนการเก็บอาหาร เข้าห้องเย็น และแช่แข็ง หากการประกอบกิจการดังกล่าวมีลักษณะของการประกอบกิจการตรงตามขอบเขต ความหมาย ของการประกอบกิจการตามที่กล่าวไว้ข้างต้น จะเข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทที่ ๓(๒๓) แต่สำหรับกรณีห้องเย็น ห้องแช่แข็งอาหาร ของ Tesco Lotus มีลักษณะเป็นสถานที่สำหรับ เก็บแช่แข็งอาหารเพื่อรอการลำเลียงไปจำหน่ายในพื้นที่ขายเท่านั้น มิใช่การให้บริการเช่าห้องเย็นสำหรับ แช่แข็งอาหารหรือรับฝากแช่แข็งอาหาร ดังนั้น จึงไม่เข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทที่ ๓(๒๓) ไม่ต้องยื่นขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทที่ ๓(๒๓)

๓. กิจการประเภท ๓(๔) การผลิต สะสม หรือแบ่งบรรจุ อาหารจากพืชหรือสัตว์โดยการตาก บด นึ่ง ต้ม ตุ่น เคี้ยว กวน ฉาบ ทอด อบ รมควัน ปิ้ง ย่าง เผา หรือวิธีอื่นใด พิจารณาจากขอบเขตความหมาย ลักษณะของการประกอบกิจการ และความเสี่ยงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแล้ว พบว่า “การผลิต สะสม หรือ แบ่งบรรจุ อาหารจากพืชหรือสัตว์” หมายถึง สถานที่ที่ทำการผลิต สะสม หรือแบ่งบรรจุ อาหารจากพืชหรือ สัตว์โดยการตาก บด นึ่ง ต้ม ตุ่น เคี้ยว กวน ฉาบ ทอด อบ รมควัน ปิ้ง ย่าง เผา หรือวิธีอื่นใด เช่น หมูยอ กุนเชียง กลัวยฉาบ เป็นต้น ทั้งนี้ยกเว้น ในสถานที่จำหน่ายอาหาร การเช่าขาย การขายในตลาด และการผลิต

เพื่อบริโภคในครัวเรือน ดังนั้น หากผู้ประกอบการมีใบอนุญาตประกอบกิจการสถานที่จำหน่ายอาหาร ซึ่งถูกควบคุมด้านสุขลักษณะของสถานที่จำหน่ายอาหาร ด้านสุขอนามัยของผู้จำหน่ายอาหาร ผู้ปรุงอาหาร และผู้ให้บริการ และด้านการสุขาภิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้ว จึงไม่ต้องยื่นขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทที่ ๓(๔) อีก ทั้งนี้ราชการส่วนท้องถิ่นต้องตรวจสอบข้อเท็จจริง และพิจารณาลักษณะของการประกอบกิจการ ผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการนั้นด้วย เพื่อประกอบการพิจารณาการออกใบอนุญาตต่อไป

๔. กิจการประเภทที่ ๕(๗) การผลิต สดผสม หรือแบ่งบรรจุปุ๋ยหรือวัสดุที่นำไปผลิตปุ๋ย หมายความว่า สถานที่ที่ทำการผลิตปุ๋ย สดผสมปุ๋ย หรือแบ่งบรรจุปุ๋ย หรือวัสดุที่นำไปผลิตปุ๋ย ซึ่งจะเป็นประเภทปุ๋ยอินทรีย์ ปุ๋ยหมัก หรือปุ๋ยเคมีก็ได้ ซึ่งกิจการในกลุ่มที่ ๕ ไม่มีข้อยกเว้นเช่นเดียวกับกิจการในกลุ่มที่ ๓ ดังนั้นผู้ที่ประกอบกิจการตามประเภทที่ ๕(๗) การผลิต สดผสม หรือแบ่งบรรจุปุ๋ยหรือวัสดุที่นำไปผลิตปุ๋ย จึงต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และพระราชบัญญัติการสาธารณสุขก็ได้กำหนดขนาดของกิจการว่า กิจการขนาดเท่าใดที่ต้องขอรับใบอนุญาต กำหนดเพียงประเภทของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขฯ แต่ให้อำนาจท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดขนาดของกิจการแต่ละประเภทที่ต้องการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น โดยให้ถือเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปเพื่อประโยชน์ในการดูแลสุขภาพหรือสุขลักษณะของการดำเนินกิจการ และมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพด้วย สำหรับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทที่มีคำหรือข้อความว่า “สดผสม” เพื่อให้มีความชัดเจนว่าปริมาณเท่าใดจึงถือได้ว่าเป็นการผสมที่ต้องมีการควบคุมและต้องขออนุญาตประกอบกิจการ ราชการส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดขนาดหรือปริมาณการผสมที่ต้องควบคุมไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย โดยไม่ขัดหรือแย้งกับประกาศกระทรวงสาธารณสุขฯ โดยปริมาณการผสมและอัตราค่าธรรมเนียมจะต้องมีความเหมาะสม และสอดคล้องกันโดยควรกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมแนบท้ายข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้ด้วย

ดังนั้น แม้บางกิจการจะไม่เข้าข่ายต้องขอใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ เนื่องจาก การตีความตามตัวบทกฎหมายไม่ครอบคลุมถึง หรือถูกยกเว้นในสถานที่จำหน่ายอาหาร การร่ายยา การขายในตลาด และการผลิตเพื่อบริโภคในครัวเรือน อย่างไรก็ตามผู้ประกอบการจะต้องประกอบกิจการให้ถูกสุขลักษณะ โดยไม่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญแก่ผู้ปฏิบัติงาน ลูกค้า หรือผู้รับบริการ ซึ่งหากการดำเนินการดังกล่าว ก่อให้เกิดเหตุรำคาญ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น ระงับเหตุรำคาญ ภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่งได้ตามมาตรา ๒๘ หากฝ่าฝืนจะมีโทษ ตามบทบัญญัติมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ต้องระวางโทษ จำคุก ไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

#### ๑๗. แนวทางการพิจารณาอนุญาตกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทกิจการสกัดทองคำ

การประกอบกิจการสกัดทองเพื่อให้ได้ผงทองคำบริสุทธิ์ด้วยเครื่องรีไฟน์ มีกำลัง ๑ แรงม้า มีโปรแกรมอัตโนมัติ เข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ต้องควบคุมตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือไม่ โดยมีกระบวนการสกัดทองดังนี้

- ๑) ใส่เศษโลหะขนาดเล็กที่มีโลหะมีค่าผสมอยู่ลงในโหลแก้วหมายเลข ๑
- ๒) เติมน้ำยาเคมีที่ใช้สกัด (กรดไนตริก และกรดไฮโดรคลอริก)
- ๓) ใช้ไฟฟ้าให้ความร้อน (อุณหภูมิประมาณ ๕๐-๖๐ องศาเซลเซียส)

- ๔) เกิดก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์และก๊าซไฮโดรเจนคลอไรด์
- ๕) โลหะมีค่าที่ละลายเป็นของเหลวเข้าสู่ถังพักหมายเลข ๒
- ๖) แยกโลหะเงินออกจากทอง โดยโลหะเงินจะถูกเก็บค้างอยู่ในถังนี้ ส่วนโลหะทองจะถูกเก็บ

ไว้ในโหลแก้วหมายเลข ๓

- ๗) โลหะทองจากโหลแก้วหมายเลข ๓ ทอยส่งไปยังโหลแก้วหมายเลข ๔
- ๘) เติมน้ำสารเคมีที่ทำให้ตกตะกอน (โซเดียมเบตาซันไฟต์) แล้วส่งไปโหลหมายเลข ๕
- ๙) กรองผงทองและน้ำเสียออกจากกัน
- ๑๐) ได้ผงทองบริสุทธิ์

หากสถานประกอบการดังกล่าว มีการนำทองที่ได้จากกระบวนการสกัดทองไปหลอมขึ้นรูป โดยที่เตาหลอมอยู่แยกเป็นอิสระโดยเด็ดขาดจากเครื่องสกัดทอง แต่อยู่ในสถานประกอบการเดียวกัน จะเข้าข่าย เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทการถลุงแร่ การหลอม หรือหล่อโลหะทุกชนิด ยกเว้นกิจการ ที่ได้รับใบอนุญาตใน ๖ (๑) ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ และหากเข้าข่าย เป็นกิจการประเภทดังกล่าว ขอบเขตที่ควบคุมจะหมายความรวมถึงกระบวนการสกัดทองด้วยหรือไม่

#### ความเห็น

๑. กิจการดังกล่าวเข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทที่ ๖(๒) การถลุงแร่ การหลอม หรือหล่อโลหะทุกชนิดยกเว้นกิจการที่ได้รับใบอนุญาตใน ๖(๑) เนื่องจากตามความหมาย ที่ราชบัณฑิตยสถานได้ให้ไว้สำหรับคำว่า “ถลุง” คือ “ใช้ความร้อนสุมนินแร่เพื่อไล่ขี้แร่ออกเอาไว้แต่เนื้อโลหะ” และขอบเขต ความหมายของคำว่า “ถลุงแร่” ที่ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุขได้ให้ไว้ในหนังสือแนวทางการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม คือการนำแร่ไปผ่านกรรมวิธีต่าง ๆ เพื่อให้ได้โลหะที่บริสุทธิ์หรือเกือบบริสุทธิ์ตามต้องการ แบ่งออกเป็น ๓ ขั้นตอนหลัก คือ ๑) การเตรียมแร่ ๒) การถลุงหรือการใช้ความร้อนทำโลหะที่อยู่ในรูปของ สารประกอบ (ในสินแร่) ให้กลายเป็นโลหะ ๓) การทำโลหะให้บริสุทธิ์ เช่น การกลั่น การแยกด้วยไฟฟ้า นอกจากนี้จากข้อมูลเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการถลุงแร่พบว่า ขั้นตอนการถลุงแร่จะเป็นกระบวนการที่นำแร่ ซึ่งมีเนื้อโลหะและสิ่งปลอมปนต่าง ๆ (หมายความรวมถึงโลหะชนิดอื่นที่ผู้ประกอบการไม่ได้ต้องการ ในกระบวนการผลิตนั้น) มาคัดแยกด้วยวิธีการต่าง ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับชนิดของโลหะที่ต้องการ และเทคโนโลยี การถลุงแร่ที่เลือกใช้ โดยผลิตภัณฑ์สุดท้ายจะได้เป็นเนื้อโลหะบริสุทธิ์ หรือเกือบบริสุทธิ์ซึ่งเป็นชนิดที่ ผู้ประกอบการต้องการ

๒. หากในสถานประกอบการเดียวกันมีทั้งการสกัดทองคำและการหลอมทองคำรวมอยู่ด้วย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นตรวจสอบตามข้อเท็จจริงโดยต้องพิจารณาถึงผลิตภัณฑ์หลักของกิจการนั้น หากพบว่า กระบวนการสกัดทองคำเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่องกับการหลอมทองคำเพื่อให้เกิดผลิตภัณฑ์ หลักเดียวกัน และมีสถานประกอบการอยู่ในบริเวณเดียวกัน ถึงแม้ว่าเตาหลอมทองคำจะอยู่แยกเป็นอิสระ จากกระบวนการสกัดทองคำ แต่ก็ถือว่าทั้งสองกระบวนการเป็นกระบวนการของกิจการที่เป็นอันตราย ต่อสุขภาพประเภทที่ ๖(๒) การถลุงแร่ การหลอม หรือหล่อโลหะทุกชนิด ยกเว้นกิจการที่ได้รับใบอนุญาต ใน ๖(๑) โดยสถานประกอบการนั้นต้องขอใบอนุญาตประกอบกิจการเพียงใบเดียว เนื่องจากเป็นกิจการ ที่มีความต่อเนื่องกัน และชื่อประเภทกิจการข้างต้นซึ่งบัญญัติไว้ในประกาศกระทรวงสาธารณสุข นั้นก็มีความหมายครอบคลุมถึงทั้งสองกระบวนการอยู่แล้ว

อย่างไรก็ตาม ราชการส่วนท้องถิ่นควรพิจารณาองค์ประกอบอื่น ๆ ร่วมด้วย เช่น แม้ว่าการประกอบกิจการ นั้น ๆ จะมีขั้นตอนการผลิตที่ต่อเนื่องกัน มีสถานประกอบการอยู่ในบริเวณเดียวกันและอาจมีเจ้าของคน

เดียวกัน แต่หากมีกระบวนการผลิตหรือกิจกรรมที่แยกส่วนกันชัดเจนและมีการผลิตผลิตภัณฑ์ต่างชนิดกัน หรือมีกระบวนการผลิตที่สามารถดำเนินการผลิตสินค้าได้หลายประเภท ในกรณีเช่นนี้ผู้ประกอบการอาจต้องขอใบอนุญาตหลายใบตามประเภทหรือชนิดของผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดประโยชน์ทางการค้า ทั้งนี้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจสอบตามข้อเท็จจริงว่ากระบวนการผลิตที่แยกส่วนกันนั้นเป็นกิจกรรมที่ต้องมีการควบคุมเป็นการเฉพาะนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้สำหรับการประกอบกิจการหลักหรือไม่

#### ๑๘. การระบุประเภทกิจการในใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กรณีที่เกี่ยวข้องกับประเภทการประกอบกิจการตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

บริษัท ก. ได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้พิจารณาออกใบอนุญาตให้เรียบร้อยแล้ว ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจในการดำเนินการขอต่ออายุใบอนุญาตของบริษัท ก. มีความประสงค์จะให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการแก้ไขข้อความที่ระบุไว้ในใบอนุญาตในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเภทการประกอบกิจการให้สอดคล้องหรือเป็นไปตามที่ระบุไว้ในใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน เพื่อให้ตรงตามลักษณะการประกอบกิจการ องค์การบริหารส่วนตำบล ข. จึงขอหารือเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตว่าการพิจารณาประเภทกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพถูกต้องหรือไม่ เมื่อพิจารณาตามข้อบังคับตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ข. สามารถดำเนินการตามคำร้องขอได้หรือไม่

#### ความเห็น

จากการพิจารณาข้อเท็จจริง ประกอบกับข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้ว เห็นว่า บริษัท ก. ประกอบกิจการผลิตสลักเกลียวแรงดึงสูงชนิดพิเศษแบบขึ้นรูปเย็นสำหรับอุตสาหกรรมยานยนต์ ซึ่งในขั้นตอนกระบวนการผลิตมีการนำเส้นลวดและโลหะมาทำการขึ้นรูป การรีดเกลียว การอบแข็ง และการชุบผิวผลิตภัณฑ์สลักเกลียวจากลักษณะการประกอบกิจการดังกล่าวเข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ต้องมีการควบคุมตามข้อบังคับตำบล เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๒ (แก้ไข - เพิ่มเติม) ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๕ (๖) กิจการที่เกี่ยวข้องกับโลหะหรือแร่ โดยต้องชำระอัตราค่าธรรมเนียมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพแนบท้ายข้อบังคับตำบลในประเภทกิจการที่ ๖(๑) การผลิตโลหะเป็นภาชนะ เครื่องมือ เครื่องจักร อุปกรณ์ หรือเครื่องจักรต่าง ๆ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลได้พิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพได้ถูกต้องเป็นไปตามประเภทกิจการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับตำบลแล้ว

กรณีบริษัท ก. มีความประสงค์จะให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการแก้ไขประเภทการประกอบกิจการที่ระบุไว้ในใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จากเดิมประเภทกิจการ “การผลิตโลหะเป็นภาชนะ เครื่องมือ เครื่องจักรอุปกรณ์” ให้เปลี่ยนเป็น “การผลิตสลักเกลียวแรงดึงสูงชนิดพิเศษแบบขึ้นรูปเย็นสำหรับอุตสาหกรรมยานยนต์” เพื่อให้มีความสอดคล้องกับประเภทการประกอบกิจการที่ระบุไว้ในหนังสือรับรองการประกอบกิจการโรงงาน เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดรายชื่อกิจการจำนวน ๑๔๑ ประเภท เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและเพื่อให้การควบคุมและกำกับดูแลกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข มีผลบังคับใช้ในพื้นที่ ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๒ (๑) กำหนดประเภทของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่ออกตามมาตรา ๓๑ บางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น โดยประเภทกิจการนั้นต้องไม่ขัดหรือแย้งกับประกาศกระทรวงสาธารณสุขดังกล่าวด้วย ดังนั้น การระบุชื่อประเภทกิจการในข้อบัญญัติท้องถิ่นและใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตราย

ต่อสุขภาพที่ออกตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข จึงต้องเป็นไปตามชื่อประเภทกิจการที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น แต่ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับชื่อประเภทการประกอบกิจการตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ราชการส่วนท้องถิ่นอาจจะระบุชื่อประเภทการประกอบกิจการตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานไว้ในใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพได้โดยระบุไว้ในวงเล็บต่อท้ายชื่อประเภทกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ดังนี้ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทการผลิตโลหะเป็นภาชนะ เครื่องมือ เครื่องจักรอุปกรณ์ (การผลิตสลักเกลียวแรงดึงสูงชนิดพิเศษแบบขึ้นรูปเย็นสำหรับอุตสาหกรรมยานยนต์)

### ๑๙. การประกอบกิจการการล้าง การอัดฉีดยานยนต์แบบเคลื่อนที่

การประกอบกิจการการล้าง การอัดฉีดรถยนต์แบบเคลื่อนที่ กิจการดังกล่าวเข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือไม่ และมีมาตรการควบคุมอย่างไร

#### ความเห็น

ประกาศกระทรวง เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้การประกอบกิจการ การล้าง ซัดสี เคลือบสี หรืออัดฉีดยานยนต์ เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทที่ ๗ (๕) โดยมีความหมายว่า สถานที่ทำการล้าง ซัดสี เคลือบสี หรืออัดฉีดยานยนต์ทุกชนิดโดยอาจดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างต่อกันแล้วแต่กรณี และพิจารณาจากลักษณะของกิจกรรมการให้บริการ พบว่าจะมีปัญหา เรื่องฝุ่นละออง เสียงดังจากเครื่องอัดฉีดน้ำแรงดันสูง น้ำเสียจากการล้างรถยนต์ การล้างทำความสะอาดอุปกรณ์ การซ่อมบำรุงเครื่องจักรหรือเครื่องยนต์ที่ไม่ถูกสุขลักษณะ สิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของผู้ปฏิบัติงาน ผู้รับบริการชุมชน และสิ่งแวดล้อม ประกอบกับได้เทียบเคียงกับมติที่ประชุมคณะกรรมการบริหารและขับเคลื่อนการปฏิบัติ ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขในการตอบข้อหารือ เรื่อง การประกอบกิจการ รถสีข้าว นวดข้าว ด้วยเครื่องจักร ในการประชุมครั้งที่ ๑-๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๐ และข้อหารือ เรื่อง การดำเนินการควบคุมการประกอบกิจการจำหน่ายอาหารในลักษณะ food truck ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ซึ่งมีลักษณะการประกอบกิจการแบบเคลื่อนที่โดยให้บริการทั้งในและนอกเขตพื้นที่เช่นเดียวกันกับการประกอบกิจการการล้าง การอัดฉีดยานยนต์แบบเคลื่อนที่ จึงมีความเห็นว่าการประกอบกิจการการล้าง การอัดฉีดยานยนต์แบบเคลื่อนที่ เข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทที่ ๗ (๕) การล้างซัดสี เคลือบสี หรืออัดฉีดยานยนต์ ดังนั้น ผู้ประกอบกิจการต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนเริ่มดำเนินการโดยใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้ได้เพียงในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ออกใบอนุญาต แต่หากผู้ประกอบกิจการขับรถไปให้บริการในพื้นที่ใดผู้ประกอบกิจการจะต้องขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ทุกแห่งที่ไปให้บริการ หากฝ่าฝืนจะต้องระวางโทษตามมาตรา ๗๑ เว้นแต่ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ไม่มีข้อบัญญัติท้องถิ่นควบคุมการประกอบกิจการประเภทดังกล่าว ทั้งนี้ผู้ประกอบกิจการสามารถประกอบกิจการได้โดยไม่ต้องขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่หากการประกอบกิจการดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงาน ผู้รับบริการ ชุมชน และสิ่งแวดล้อม เช่น ฝุ่นละออง เสียงดังจากเครื่องอัดฉีดน้ำแรงดันสูง เป็นต้น ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นตรวจสอบพบว่า มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นจริงเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุ หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามมาตรา ๒๗ หรือมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี

## ๒๐. ใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

บริษัท ก. ประกอบธุรกิจนำเข้าและจำหน่ายสินค้าในประเทศไทย โดยมีสินค้าหลายประเภท ดังต่อไปนี้ ๑. เครื่องหนัง ๒. นาฬิกา ๓. เสื้อผ้าและเครื่องแต่งกาย ๔. เครื่องประดับและอัญมณี และ ๕. ผลิตภัณฑ์เสริมความงาม โดยทางบริษัทไม่ได้มีการผลิตหรือแปรรูปของสินค้าแต่อย่างใด แต่บริษัทได้เช่าพื้นที่สำหรับการจัดเก็บสินค้าของตัวเองกับบริษัท ข. บริษัท ก. จะเข้าข่ายเป็นผู้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือไม่

### ความเห็น

เมื่อพิจารณาการประกอบกิจการโกดังสินค้า กิจการที่ ๑๓(๖)ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขเรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๓๘ มีขอบเขตความหมายว่า “สถานที่ที่ทำการให้บริการเช่าโกดังสำหรับเก็บสินค้าหรือรับฝากสินค้า โดยผู้ประกอบกิจการมีรายได้จากการให้เช่าโกดังดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่รวมคลังสินค้าหรือสถานที่ที่เก็บสินค้าของตัวเอง การประกอบกิจการท่าเทียบเรือสินค้า และไม่รวมถึงกรณีจัดสถานที่ไว้ให้บริการรับฝากตู้คอนเทนเนอร์ ซึ่งมีลักษณะการนำตู้คอนเทนเนอร์มาวางไว้ในพื้นที่โล่ง” จากลักษณะการประกอบกิจการดังกล่าวจึงไม่เข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทที่ ๑๓(๖) การประกอบกิจการโกดังสินค้าตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ และบริษัท ก. ไม่ต้องขอรับใบอนุญาตจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ผู้ที่มีหน้าที่ต้องขอใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทที่ ๑๖(๖) คือบริษัท ข. ซึ่งเป็นผู้ให้เช่าโกดังให้กับบริษัท ก.

## ๒๑. การประกอบกิจการผลิตข้าวหลาม

การผลิตข้าวหลามขายโดยใช้บ้านของตนเองเป็นสถานที่ผลิตข้าวหลาม เพื่อจำหน่ายเป็นสินค้าและของฝากสำหรับนักท่องเที่ยวและประชาชน ซึ่งในแต่ละวันจะมีการผลิตข้าวหลามจำนวน ๑๐๐ - ๑๕๐ กระบอก/วัน/ราย โดยนำไปจำหน่ายบริเวณสถานที่ซึ่งเทศบาลกำหนดให้เป็นสถานที่จำหน่ายข้าวหลาม และมีบางส่วนนำไปจำหน่ายบริเวณร้านค้าหรือจุดจำหน่ายอื่นที่เป็นสถานที่เอกชน และการประกอบกิจการดังกล่าว เป็นการประกอบการใดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และมีแนวทางการควบคุมดูแลให้ถูกสุขลักษณะอย่างไร

### ความเห็น

การประกอบกิจการดังกล่าวเข้าข่ายเป็นการประกอบกิจการที่ต้องได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ครอบคลุมกิจการ ๒ ประเภท คือ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทที่ ๓ (๔) และสถานที่จำหน่ายอาหาร โดยหลักการบังคับใช้กฎหมายผู้ประกอบกิจการต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการ ตามข้อเท็จจริงของการดำเนินกิจการสามารถพิจารณาได้ ๒ ลักษณะ ดังนี้

ลักษณะที่ ๑ กรณีที่มีการประกอบกิจการผลิตข้าวหลามโดยวิธีการเผาที่บ้านและส่งจำหน่ายให้แก่ผู้ที่มารับซื้อเพื่อนำไปจำหน่าย โดยที่ผู้ประกอบกิจการมิได้นำข้าวหลามที่ผลิตได้ไปจำหน่ายให้แก่ผู้ซื้อโดยตรงจะเข้าข่ายการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทที่ ๓ (๔) การผลิต สดผสม หรือแบ่งบรรจุ อาหารจากพืชหรือสัตว์โดยการตาก บด นึ่ง ต้ม ตุ่น เคี้ยว กวน ฉาบ ทอด อบ รมควัน ปิ้ง ย่าง เผา หรือวิธีอื่นใด และหากราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติกำหนดให้กิจการประเภทที่ ๓(๔) เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่น ผู้ประกอบกิจการจะต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามบทบัญญัติมาตรา ๓๓



**ลักษณะที่ ๒** หากมีการประกอบกิจการ โดยวิธีการเผาที่บ้าน และนำข้าวหลามที่ผลิตได้นำไปจำหน่ายให้แก่ผู้ซื้อโดยตรงซึ่งสามารถบริโภคได้ทันที ลักษณะการประกอบกิจการดังกล่าวเข้าข่ายสถานที่จำหน่ายอาหาร ทั้งนี้การพิจารณาออกใบอนุญาตราชการส่วนท้องถิ่นควรออกใบอนุญาตในสถานที่ซึ่งเป็นจุดที่มีการปรุงประกอบอาหารเป็นหลัก สำหรับบริเวณสถานที่ที่ใช้จำหน่ายอาหารซึ่งมิได้มีการปรุงประกอบอาหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการตรวจสอบสุขลักษณะให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่น

## ๒๒. การประกอบกิจการหมักไก่เพื่อเตรียมไปทอดจำหน่ายที่ตลาด

การประกอบกิจการหมักไก่ดำเนินกิจการที่อาคารแห่งหนึ่ง การดำเนินกิจการเริ่มจากซื้อไก่สดจากตลาด และนำมาหมักด้วยเครื่องปรุง และใส่ถุงแช่เย็นเก็บไว้ จากนั้นจะนำไปทอดขายที่ตลาด จึงอยากรับว่าอาคารดังกล่าวเข้าข่ายเป็นสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือไม่

### ความเห็น

ลักษณะการดำเนินการดังกล่าวเป็นการนำไก่สดมาทำการหมักด้วยเครื่องปรุงรส และใส่ถุงแช่เย็นเก็บไว้ ซึ่งเป็นการเตรียมวัตถุดิบเพื่อรอนำไปทอดจำหน่ายที่ตลาด ไม่มีการจำหน่ายไก่สดที่หมักแล้วให้กับผู้ซื้อเพื่อนำไปทำประกอบหรือปรุงเพื่อบริโภคในภายหลังและไม่ได้ทำการทอดไก่ในอาคารดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น จึงเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวไม่เข้าข่ายเป็นสถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร ทั้งนี้หากราชการส่วนท้องถิ่นตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วพบว่ามีกิจการที่เข้าข่ายเป็นเหตุรำคาญ เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ในการจัดการปัญหาเหตุรำคาญดังกล่าวได้ สำหรับกรณีที่มีการนำไก่ที่หมักแล้วไปทอดและจำหน่ายที่ตลาด ซึ่งเป็นการขายของในตลาด โดยผู้ขายจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นและปฏิบัติตามกฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ ด้วย

## ๒๓. การประกอบกิจการสถานพยาบาลสัตว์

การประกอบกิจการสถานพยาบาลสัตว์ มีบริการเกี่ยวกับการตรวจและรักษาพยาบาลสัตว์ โดยมีห้องปฏิบัติการ(Lab) เพื่อตรวจเลือดและปัสสาวะของสัตว์ปัจจุบันมีประชาชนที่อาศัยใกล้กับโรงพยาบาลสัตว์ได้รับผลกระทบจากการบำบัดน้ำเสียของสถานพยาบาลสัตว์ กิจการดังกล่าวจัดเป็นการประกอบกิจการห้องปฏิบัติการทางการแพทย์ การสาธารณสุข วิทยาศาสตร์ หรือสิ่งแวดล้อมหรือไม่ อย่างไร

### ความเห็น

การประกอบกิจการ ๙(๑๗)การประกอบกิจการห้องปฏิบัติการทางการแพทย์ การสาธารณสุข วิทยาศาสตร์ หรือสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข หมายถึง “สถานที่ที่ให้บริการเกี่ยวกับห้องปฏิบัติการ (lab) ทั้งทางด้านทางการแพทย์ การสาธารณสุข วิทยาศาสตร์หรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีการทดลอง ทดสอบ ตรวจวัด โดยมีเครื่องมือ อุปกรณ์ สารเคมี วัตถุอันตราย เช่น ห้องปฏิบัติการตรวจวิเคราะห์เลือด ปัสสาวะ น้ำเสีย สารเคมี หรือห้องปฏิบัติการทางวิศวกรรมด้วย เว้นแต่ห้องปฏิบัติการที่มีอยู่ในสถานพยาบาล” ที่ได้รับผลประโยชน์จากการคิดค่าบริการในลักษณะที่เป็นการค้าในขณะที่การประกอบกิจการสถานพยาบาลสัตว์ ที่มีห้องปฏิบัติการภายในสถานพยาบาลสัตว์ ไว้สำหรับตรวจเลือด ปัสสาวะของสัตว์เพื่อนำผลมาประกอบการวินิจฉัยและรักษาซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการรักษาทางการแพทย์ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะถูกควบคุมให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาลสัตว์ (ฉบับที่ ๒)

พ.ศ. ๒๕๕๗ ทั้งนี้ ในการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการประเภทดังกล่าว ราชการส่วนท้องถิ่น ต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงของการประกอบกิจการเป็นหลัก และเมื่อพิจารณากิจการดังกล่าวข้างต้น จึงไม่จัดเป็นกิจการตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘

#### ๒๔. กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทการสะสมยางดิบ

การประกอบกิจการประเภทการรับซื้อน้ำยางสด โดยการรับซื้อน้ำยางสดจากชาวสวนยาง หลังจากนั้นผู้ประกอบการจะนำส่งออกขายต่อไปยังโรงงานในวันเดียวกัน โดยมีได้เก็บน้ำยางไว้ค้างคืน หรือมิได้มีการแปรรูปยางดิบแต่อย่างใด ซึ่งลักษณะวิธีการดำเนินการของการประกอบกิจการประเภทนี้ เข้าข่ายเป็นกิจการสะสมยางดิบหรือไม่ และหากเข้าข่ายแล้วทำอย่างไรที่จะทำให้การจัดเก็บค่าธรรมเนียม ในการอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในกิจการสะสมยางดิบได้รับความเป็นธรรม เนื่องจากต้องจ่ายค่าธรรมเนียมเท่ากับกิจการแปรรูปยางดิบ

##### ความเห็น

เมื่อพิจารณาลักษณะการประกอบกิจการแล้วพบว่าผู้ประกอบการได้รับซื้อน้ำยางสดจากชาวสวน และพ่อค้ารายย่อย โดยผู้ประกอบการจะเหนี่ยวนำที่รับซื้อลงในอ่างเก็บน้ำยาง และมีการเติมสารเคมี (สารแอมโมเนีย) เพื่อปรับสภาพน้ำยางมิให้น้ำยางแข็งตัวก่อนส่งจำหน่ายต่อไป ซึ่งการรับซื้อน้ำยางจะเริ่มตั้งแต่ช่วงเช้าจนถึง ช่วงบ่าย หลังจากซื้อเสร็จในแต่ละวัน ผู้ประกอบการจะสูบน้ำยางที่รวบรวมไว้ในอ่างเก็บน้ำยางขึ้นแท้งก์บรรจุนบนรถ แล้วส่งจำหน่ายยังโรงงาน หรือสถานประกอบการรับซื้อน้ำยางรายใหญ่ต่อไป แม้ว่าผู้ประกอบการ จะส่งน้ำยางวันต่อวันโดยไม่มีน้ำยางค้างคืนก็ตาม แต่เนื่องจากในกระบวนการดำเนินการมีช่วงเวลาที่มีการ เก็บรวบรวมน้ำยางและมีการรอเพื่อรวบรวมน้ำยางดิบจากลูกค้าหลายรายถือเป็นกระบวนการสะสม ให้มีปริมาณมากก่อนส่งจำหน่าย รวมถึงมีการเติมสารเคมีเพื่อรักษาคุณภาพของน้ำยาง ซึ่งมีความเสี่ยงที่จะเกิด ผลกระทบต่อสุขภาพหากมีการประกอบกิจการที่ไม่ถูกสุขลักษณะ โดยอาจเกิดการรั่วไหลของน้ำยางดิบและ ปนเปื้อนสู่สิ่งแวดล้อม อีกทั้งอาจเกิดผลกระทบในด้านกลิ่นเหม็น ฝุ่นละอองจากการขนส่ง หรืออุบัติเหตุจาก การทำงานได้ ดังนั้นลักษณะของการประกอบกิจการดังกล่าว จึงเข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทที่ ๕(๒) การล้าง อบ รม หรือสะสมยางดิบ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การประกอบกิจการ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ สำหรับในส่วนของการจัดเก็บค่าธรรมเนียมนั้นหากองค์การบริหาร ส่วนตำบลมีความกังวลว่าการจัดเก็บค่าธรรมเนียมอาจไม่เป็นธรรมระหว่างกิจการสะสมยางดิบและกิจการ แปรรูปยางดิบ แนะนำให้ดำเนินการแก้ไขข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพแต่ละประเภทให้สอดคล้อง และเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและบริบทของพื้นที่ โดยอาจกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมตามขนาดของพื้นที่ ขนาดของเครื่องจักร ปริมาณการผลิต หรือตามลักษณะ ของกิจกรรมที่มีในสถานประกอบการ เพื่อแบ่งระดับของการประกอบกิจการ

#### ๒๕. หลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

การพิจารณาออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีหลักเกณฑ์อย่างไรบ้าง และเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถยกเหตุผล ในการออกคำสั่งให้แก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘ ที่ผ่านมาแล้ว ๓ ครั้ง มาเป็นเหตุผลพิจารณาพักใช้ใบอนุญาต โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๙ ได้หรือไม่ อย่างไร

## ความเห็น

ประเด็นที่ ๑ ตามมาตรา ๕๙ กำหนดไว้ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้รับใบอนุญาตสำหรับกิจการใด ไม่ปฏิบัติ หรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อกำหนดของท้องถิ่น ที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาตในเรื่องที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการประกอบกิจการ ตามที่ได้รับใบอนุญาตนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ภายในเวลาที่เห็นสมควร แต่ต้องไม่เกิน สิบห้าวัน เมื่อพิจารณาจากคำหรือข้อความตามตัวบทกฎหมายจึงเห็นว่ากรณีที่เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นจะออกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตแก่ผู้ใด ควรมืองค์ประกอบครบ ๒ ประเด็น คือ ๑) ต้องปรากฏว่าผู้นั้น เป็นผู้ประกอบกิจการที่ได้รับใบอนุญาตแล้ว และ ๒) การไม่ปฏิบัติ หรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวง ข้อบัญญัติของท้องถิ่น หรือ เงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาต

ประเด็นที่ ๒ มีความเห็น ๒ แนวทาง โดยแนวทางที่ ๑ พิจารณาจากการเทียบเคียงกับแนว ทางการพิจารณาในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดตามคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๕/๒๕๕๒ ซึ่งได้วางหลักการพิจารณาองค์ประกอบการเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา ๖๐ ว่าเป็นคนละส่วนกับปัญหา เรื่องเหตุรำคาญซึ่งมีกลไกการบังคับตามมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ดังนั้นในประเด็นนี้จึงเห็นว่า การยกอ้างคำสั่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ระงับเหตุรำคาญ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๘ ไม่ได้อยู่ในองค์ประกอบ ของการออกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามมาตรา ๕๙ ในขณะที่แนวทางที่ ๒ พิจารณาข้อเท็จจริงที่ใช้ประกอบ ในการออกคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ระงับเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๘ และข้อความในคำสั่งพักใช้ใบอนุญาต ตามมาตรา ๕๙ ที่ปรากฏว่าสถานประกอบกิจการส่งกลิ่นเหม็นรบกวน เป็นเหตุให้ประชาชนได้รับผลกระทบ จากการประกอบกิจการและถึงแม้จะมีการแก้ไขเหตุรำคาญตามคำสั่งมาตรา ๒๘ ก็ยังก่อให้เกิดผลกระทบ เรื่องกลิ่นอยู่ ดังนั้น ในประเด็นนี้จึงเห็นว่า สถานประกอบกิจการดังกล่าวมีลักษณะการดำเนินกิจการที่ปฏิบัติ ไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาต “ข้อ ๔.๗ ต้องมีและใช้ระบบกำจัดกลิ่น ไอสารเคมี ที่เกิดขึ้นจาก กระบวนการผลิตที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ โดยไม่ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อน หรือเป็นอันตรายต่อ ผู้ปฏิบัติงานและผู้อาศัยใกล้เคียง” ซึ่งถือว่าเจ้าของประกอบกิจการออกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามมาตรา ๕๙

## ๒๖. กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

เทศบาล ก. ได้ออกเทศบัญญัติเรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ที่เกี่ยวกับสัตว์และ ผลิตภัณฑ์ ๒(๖) การผลิต การไม่ การปน การบด การผสม การบรรจุ การสะสม หรือการกระทำอื่นต่อสัตว์หรือพืช หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสัตว์หรือพืช เพื่อเป็นอาหารสัตว์ กรณีในเขตเทศบาลมีผู้จำหน่ายอาหารสัตว์สำเร็จรูป ตามสถานประกอบการต่าง ๆ จึงขอหารือในประเด็นเกี่ยวกับการจำหน่ายอาหารสัตว์สำเร็จรูปเข้าข่าย เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือไม่ และมีแนวทางการควบคุมอย่างไร

## ความเห็น

มาตรา ๓๒ กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น กำหนดประเภท ของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่ออกตามมาตรา ๓๑ บางกิจการหรือ ทุกกิจการให้เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการดูแลสภาพ หรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินกิจการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ และมาตรา ๓๓ กำหนดให้ผู้ดำเนินกิจการในลักษณะที่เป็นการค้าต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ก่อนดำเนินกิจการและต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไข เพิ่มเติม กฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ และข้อบัญญัติท้องถิ่น

ที่ออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น หากผู้ใดประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประเภทที่ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมในพื้นที่ โดยไม่ได้รับใบอนุญาตจะมีโทษตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

การพิจารณาว่ากิจการที่เกี่ยวกับสัตว์และผลิตภัณฑ์ ๒(๖) การผลิต การไม่ การปน การบด การผสม การบรรจุ การสะสม หรือการกระทำอื่นต่อสัตว์หรือพืชหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสัตว์หรือพืช เพื่อเป็นอาหารสัตว์จะครอบคลุมถึงกิจการจำหน่ายอาหารสัตว์สำเร็จรูปที่มีอยู่ในเขตเทศบาลหรือไม่นั้น เมื่อพิจารณาข้อความตามตัวบทกฎหมาย ใน ๒(๖) คือ “การผลิต ไม่ ปน บด ผสม บรรจุ สะสม หรือกระทำอื่นใดต่อสัตว์หรือพืชหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสัตว์หรือพืชเพื่อเป็นอาหารสัตว์หรือส่วนประกอบของอาหารสัตว์” เป็นกระบวนการหรือวิธีการซึ่งกระทำต่อวัตถุดิบที่จะนำมาเป็นอาหารสัตว์หรือส่วนประกอบของอาหารสัตว์ จึงมีขอบเขตความหมายไม่ครอบคลุมถึงการกระทำเกี่ยวกับอาหารสัตว์สำเร็จรูปที่พร้อมจำหน่าย เพราะอาหารสัตว์สำเร็จรูปได้ถูกบรรจุอยู่ในภาชนะบรรจุที่มิดชิด เช่น กระป๋อง กล่อง ถุง หรือกระสอบ ฯลฯ แต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ ควบคุมเกี่ยวกับคุณภาพหรือมาตรฐานของภาชนะบรรจุอาหารสัตว์ ดังนั้น การสะสมอาหารสัตว์สำเร็จรูปไว้เพื่อจำหน่ายจึงไม่เข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขซึ่งผู้ประกอบการไม่ต้องยื่นขอรับใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข แต่ผู้ประกอบการจะต้องมีการเก็บสะสมอาหารสัตว์สำเร็จรูปให้ถูกสุขลักษณะเพื่อไม่ให้เกิดกลิ่นเหม็นหรือเป็นแหล่งพาหะและแมลงนำโรคจนเป็นเหตุรำคาญแก่ผู้อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง ซึ่งหากการดำเนินการดังกล่าวก่อให้เกิดเหตุรำคาญแก่ผู้อาศัยในบริเวณใกล้เคียง เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่งได้ตามมาตรา ๒๘ หากฝ่าฝืนคำสั่งจะมีโทษตามบทบัญญัติมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

### **๒๗. กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (กรณีการประกอบกิจการโกดังที่มีโกดังให้เช่าหลายหลัง)**

การประกอบกิจการโกดังให้เช่าจำนวนหลายหลังซึ่งแต่ละหลังมีบ้านเลขที่แยกกัน แต่อยู่ในเขตพื้นที่เดียวกัน ภายใต้เจ้าของเดียวกันต้องขอรับใบอนุญาตการดำเนินกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขแยกกันแต่ละหลังหรือขอรับใบอนุญาตเพียงใบเดียว

#### **ความเห็น**

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดประเภทกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ รวม ๑๓ กลุ่มกิจการจำนวน ๑๔๑ ประเภท โดยการประกอบกิจการโกดังสินค้า เป็นกลุ่มกิจการที่ ๑๓(๖) มีขอบเขตความหมายของการประกอบกิจการ หมายถึง สถานที่ที่ทำการให้บริการเช่าโกดังสำหรับเก็บสินค้าหรือรับฝากสินค้า โดยผู้ประกอบการมีรายได้จากการให้เช่าโกดังดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่รวมถึงคลังสินค้าหรือสถานที่ที่เก็บสินค้าของตัวเอง การประกอบกิจการท่าเทียบเรือสินค้า และไม่รวมถึงกรณีจัดสถานที่ไว้ให้บริการรับฝากตู้คอนเทนเนอร์ซึ่งมีลักษณะการนำตู้คอนเทนเนอร์มาวางไว้ในพื้นที่โล่ง เมื่อพิจารณาลักษณะและขอบเขตความหมายของกิจการโกดังสินค้าตามที่ได้กล่าวไว้ในเบื้องต้นแล้ว เห็นว่า การประกอบกิจการดังกล่าวเข้าข่ายการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขประเภทที่ ๑๓(๖) หากราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่น ผู้ประกอบการจะต้องยื่นขอรับใบอนุญาต

การประกอบกิจการตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติ มาตรา ๓๓ วรรคสาม บัญญัติว่า ใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ใช้สำหรับกิจการประเภทเดียวและสำหรับสถานที่ แห่งเดียว หมายความว่า ใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมาย ว่าด้วยการสาธารณสุขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกให้แก่ผู้ประกอบการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ให้ใช้สำหรับ กิจการประเภทเดียวและสำหรับสถานที่แห่งเดียว จากลักษณะการประกอบกิจการโกดังสินค้าที่ถามมาข้างต้น เป็นการประกอบกิจการประเภทเดียวตั้งอยู่ในสถานที่เดียวกันมีลักษณะการใช้ระบบสาธารณสุขไปพร้อมกัน อย่างชัดเจน เช่น ถนน ทางเข้าออก แนวรั้วซึ่งการใช้ประโยชน์ ในลักษณะดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้สำหรับ การประกอบกิจการประเภทเดียวถึงแม้ว่าจะมีอาคารหลายหลังและมีการแยกเลขที่อาคารก็ตาม ประกอบกับ เจตนารมณ์ในการควบคุมการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข จะพิจารณาจากลักษณะและประเภทของการประกอบกิจการเป็นสำคัญ ดังนั้นการใช้เลขที่ของอาคาร เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกใบอนุญาตจึงอาจมิใช่หลักการพิจารณาที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ ของกฎหมาย นอกจากนี้มีสิ่งที่จะต้องพิจารณาคือหากมีการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หลายประเภทกิจการและกิจการเหล่านั้นตั้งอยู่ในสถานที่เดียวกันแต่การประกอบกิจการเหล่านั้นไม่เกี่ยวเนื่อง กันหรือมีกระบวนการผลิตแยกส่วนกัน ผู้ประกอบการจะต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตราย ต่อสุขภาพทุกประเภทกิจการ เช่น ในมีการประกอบกิจการปั้มน้ำมัน ประกอบกิจการล้างรถยนต์ ปะยาง รถยนต์ และมีมินิมาร์ทอยู่ภายในบริเวณเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของคนเดียวหรือไม่ก็ตาม ซึ่งในกรณีเช่นนี้ ต้องขออนุญาตตามประเภทกิจการที่มีการประกอบกิจการในพื้นที่

## ๒๘. ห้องปฏิบัติการทางธรณีวิทยาเข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

อาคารหลังหนึ่งประกอบด้วยห้องแลปทางธรณีวิทยา มีการทดสอบโครงสร้างของดิน จากภายนอกโดยมีขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ดังต่อไปนี้ ๑. รับตัวอย่างดินจากผู้รับเหมาชุดเจาะสำรวจชั้นดิน ทดสอบขีดจำกัด ๒. ทดสอบความถ่วงจำเพาะของเม็ดดิน ๓. ทดสอบวิเคราะห์หาขนาดเม็ดดินด้วยตะแกรง ทดสอบวิเคราะห์หาขนาดเม็ดดินโดยไฮโดรมิเตอร์ ๔. ทดสอบการบดอัดดิน ๕. ทดสอบความหนาแน่นของดิน ๖. ทดสอบ ซี.บี.อาร์ ๗. ทดสอบความซึมได้ของน้ำผ่านมวลดินแบบความดันคงที่และความดันแปรเปลี่ยน ทดสอบ แรงเฉือนแบบไม่มีแรงด้านข้าง ๘. ทดสอบแรงเฉือนโดยตรง ๙. ทดสอบแรงอัดสามแกน ๑๐. ทดสอบการยุบ อัดตัวคายน้ำ ๑๑. รวบรวมผลการทดสอบต่าง ๆ และส่งข้อมูลไปยังวิศวกรในการออกแบบรากฐานของ โครงสร้างสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ ซึ่งสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในประเทศสิงคโปร์ ๑๒. การทำงานแต่ละครั้งเป็นลักษณะ ชั่วโมง เช่น ทำงาน ๑ เดือน หยุด ๒ เดือนรวมแล้วไม่เกิน ๓ เดือน ในระยะเวลา ๑ ปี ๑๓. ดินที่เหลือจากการ ทดสอบนำไปทิ้งนอกเขตพื้นที่ซึ่งมีผลการทดสอบหาสารเคมีอันตรายอยู่ในระดับที่ปลอดภัย

เทศบาลนครจึงขอหารือ ว่าการดำเนินกิจการห้องแลปดังกล่าวต้องขออนุญาตการประกอบ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือไม่

### ความเห็น

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้ กิจการประเภทที่ ๙ กิจการที่เกี่ยวกับการบริการ ลำดับที่ (๑๓) การประกอบกิจการห้องปฏิบัติการ ทางกายภาพ การสาธารณสุข วิทยาศาสตร์และสิ่งแวดล้อมเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งมีขอบเขตในการควบคุม ห้องปฏิบัติการทางการแพทย์ การสาธารณสุข วิทยาศาสตร์และสิ่งแวดล้อมที่มีการทดสอบ ทดลอง ตรวจวัด และมีการใช้เครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ สารเคมี หรือสารอันตรายในการประกอบกิจการ ทั้งนี้ ยกเว้น ห้องปฏิบัติการที่อยู่ในสถานพยาบาล เนื่องจากได้รับการควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลอยู่แล้ว

ซึ่งเทศบาลนครได้ออกข้อบัญญัติให้การประกอบกิจการห้องปฏิบัติการทางการแพทย์ การสาธารณสุข วิทยาศาสตร์และสิ่งแวดล้อม เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพจึงเป็นกิจการที่ต้องควบคุมภายในเขตพื้นที่ของเทศบาลนคร

เมื่อพิจารณาข้อกฎหมายประกอบกับข้อเท็จจริงของกระบวนการดำเนินกิจการห้องปฏิบัติการทางธรณีวิทยาแล้ว จึงมีความเห็นว่าห้องปฏิบัติการทางธรณีวิทยาเข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ดังนั้น หากเทศบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้ว ผู้ประกอบกิจการต้องมาขอรับใบอนุญาตและชำระค่าธรรมเนียมตามอัตราที่กำหนดไว้ในเทศบัญญัติก่อนการประกอบกิจการ และจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามสุขลักษณะที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕ และสุขลักษณะตามข้อบัญญัติท้องถิ่น

### ๒๙. แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการยื่นเตาเพื่อผลิตวัตถุดิบ

สถานประกอบกิจการเกี่ยวกับการยื่นเตาเผาวัตถุดิบ(ปั้นดินเหนียวให้เป็นเตาอังโล่) ได้ยื่นขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น จากข้อเท็จจริงพบว่าเมื่อสถานประกอบกิจการได้ยื่นขออนุญาต ซึ่งในขั้นตอนการตรวจสอบด้านสุขลักษณะ โครงสร้างอาคารรวมทั้งการตรวจวัดคุณภาพอากาศ พบว่า

๑) โครงสร้างและสุขลักษณะของอาคารไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดรวมทั้ง คุณภาพอากาศมีค่าคาร์บอนมอนอกไซด์ (CO) เกินมาตรฐาน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เทศบาลตำบลกำหนด

๒) เทศบาลได้ติดตามความคืบหน้าผลการปรับปรุงแก้ไขแต่ไม่ได้รับการรายงานจากสถานประกอบกิจการ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีคำสั่งไม่อนุญาตตามหนังสือคำสั่งที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๖๐

๓) หลังจากนั้นสถานประกอบกิจการได้มีหนังสือมายังเทศบาลตำบลเพื่อขออนุญาตผลิตวัตถุดิบ (ปั้นเตา) เพื่อนำมาบรรจุใส่เตาเผาเพื่อเตรียมการตรวจวัดคุณภาพอากาศครั้งที่ ๒ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม - ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ และเทศบาลตำบล ได้มีหนังสือตอบไปยังสถานประกอบกิจการ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงออกคำสั่งอนุญาตให้สถานประกอบกิจการผลิตวัตถุดิบ (ปั้นเตา) เพื่อใช้ในการทดสอบกระบวนการเผา ตั้งแต่วันที่ ๕ ตุลาคม - ๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๐

๔) ภายหลังจากสถานประกอบกิจการได้มีหนังสือมายังเทศบาลตำบลเพื่อขอขยายเวลาทำการผลิตวัตถุดิบ (ปั้นเตา) ออกไปจนถึงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ เนื่องจากมีสภาพอากาศที่ฝนตกตลอดทำให้ไม่สามารถเตรียมวัตถุดิบ (ปั้นเตา) ที่ใช้สำหรับเตรียมทดสอบคุณภาพอากาศครั้งที่ ๒ ได้ทัน

๕) เทศบาลตำบลได้พิจารณาคำขอดังกล่าวแล้วเห็นว่าได้อนุญาตให้ผู้ประกอบการผลิตวัตถุดิบเพื่อใช้ทดสอบกระบวนการเผา ตั้งแต่วันที่ ๕ - ๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นระยะเวลาพอสมควรแล้วจึงไม่อนุญาตให้ขยายเวลา

สถานประกอบกิจการจึงหารือว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจไม่อนุญาตให้ขยายเวลาผลิตวัตถุดิบเพื่อใช้ในการทดสอบกระบวนการผลิต (กระบวนการเผา) เพื่อประกอบการยื่นขอใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือไม่

## ความเห็น

เมื่อรัฐมนตรีได้ออกประกาศให้กิจการกิจการที่เกี่ยวกับหิน ดิน ทราย ซีเมนต์หรือวัตถุที่คล้ายคลึง (๑) การผลิตภาชนะดินเผาหรือผลิตภัณฑ์ดินเผาเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพโดยมีขอบเขต หมายถึง “สถานที่ที่ทำการผลิตภาชนะหรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากดินเป็นรูปทรงต่าง ๆ เช่น ถ้วย จาน ชาม กระจก ตึกตาแก้ว นำไปเผาในเตาให้เนื้อดินสุกและหมายความรวมถึงผลิตภัณฑ์เซรามิกด้วย” ซึ่งสถานประกอบกิจการที่หารือมาที่มีการผลิตเตาอั้งโล่ที่ปั้นมาจากดินเหนียวและเมื่อพิจารณาจากขอบเขตความหมายดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่าการปั้นดินเหนียวให้เป็นเตาอั้งโล่จึงเข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทที่ ๑๑ (๑) ซึ่งได้จดทะเบียนเป็นโรงงานจำพวกที่ ๑ ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานแล้วแต่ยังไม่มีใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมายการสาธารณสุข ซึ่งมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข กำหนดว่าเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๑) ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการตามประเภทที่มีข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมในลักษณะที่เป็นการค้าเว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดังนั้นเมื่อเทศบาลตำบลได้ออกเทศบัญญัติเพื่อควบคุมกิจการนี้แล้ว ผู้ที่ประสงค์ประกอบกิจการผลิตภาชนะดินเผาหรือผลิตภัณฑ์ดินเผาจะต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนประกอบกิจการและเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะพิจารณาอนุญาตหรือไม่ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเทศบัญญัติ และกฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐

กรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือแจ้งไม่อนุญาตที่จะขยายเวลาให้ผู้ประกอบกิจการผลิตวัตถุดิบเพื่อใช้ในการทดสอบกระบวนการเผาต่อไปอีกนั้น เป็นการใช้อำนาจในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งไม่เกี่ยวกับการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขแต่อย่างใด

## ๓๐. การพิจารณาอนุญาตกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของราชการส่วนท้องถิ่น

บริษัททอผ้าและฟอกย้อม ได้ยื่นขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพต่อองค์การบริหารส่วนตำบล โดยทางองค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งว่าไม่สามารถออกใบอนุญาตได้ เว้นแต่บริษัทจะได้ทำการตรวจสอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตครั้งนี้เสียก่อน รวม ๓ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการผังเมืองรวมจังหวัด พระราชบัญญัติการสาธารณสุข และพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม จากข้อมูลพบว่าบริษัทเคยได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตั้งแต่ปี ๒๕๓๗ และขาดการต่ออายุใบอนุญาตตั้งแต่ปี ๒๕๕๔-๒๕๕๗ ได้รับใบอนุญาตอีกครั้ง ในปี ๒๕๕๘ ส่วนใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพได้รับมาเมื่อปี ๒๕๕๔ และไม่ได้ยื่นต่อใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพจนถึงปี ๒๕๕๘ ประกอบกับองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับเรื่องร้องเรียนว่าบริษัทดังกล่าวปล่อยน้ำเสียลงคลองสาธารณะ องค์การบริหารส่วนตำบลพบว่าบริษัทประกอบกิจการโดยไม่มีใบอนุญาต จึงส่งเรื่องให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดี จึงขอหารือว่าในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่สถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพมีหลักการอย่างไร

## ความเห็น

การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ราชการส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่น และกฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ ทั้งนี้ต้องไม่ขัดต่อ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการผังเมืองและที่เกี่ยวข้อง เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมจะสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไป ซึ่งได้รับการยกเว้นตามบทบัญญัติมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

จากข้อเท็จจริงพบว่าบริษัทดังกล่าว ได้มายื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยมีหลักฐานสำเนาใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน (รง.๔ ออกให้วันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ และสิ้นอายุวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๓) เป็นเอกสารหลักฐานประกอบการยื่นคำขอมาด้วยจึงถือว่าได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม องค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องรับคำขอและพิจารณาตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นและหลักเกณฑ์ เงื่อนไขสำหรับการประกอบกิจการตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฯ ก่อนออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

### ๓๑. แนวทางการใช้บังคับข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลว่าด้วยการควบคุมกิจการเลี้ยงไก่

องค์การบริหารส่วนตำบล ก. ได้จัดทำข้อบัญญัติ เรื่อง การควบคุมกิจการเลี้ยงไก่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง จึงมีสถานะเป็นกฎหมายที่เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่จะต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา ๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวมิได้กำหนดให้มีการเผยแพร่หรือเปิดเผยข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วยวิธีอื่น ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบล ก. จึงต้องส่งข้อบัญญัติดังกล่าวไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ถ้ายังไม่ได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษานำมาใช้บังคับในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้ใดไม่ได้ เว้นแต่ผู้นั้นจะรู้ถึงข้อมูลข่าวสารนั้นตามความเป็นจริงมาก่อนแล้วเป็นเวลาพอสมควร ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบล ก. ได้จัดส่งข้อบัญญัติดังกล่าวให้แก่เลขาธิการคณะกรรมการเพื่อประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา โดยได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของทางราชการเรียบร้อยแล้ว แต่ปรากฏว่าข้อบัญญัติดังกล่าวยังมิได้รับการลงพิมพ์แต่อย่างใด จึงขอสอบถามในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. ข้อบัญญัติ เรื่อง การควบคุมกิจการเลี้ยงไก่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ก. กำหนดไว้ว่า “ให้ใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ก. นับแต่วันที่ได้ปิดประกาศไว้โดยเปิดเผย ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ก. แล้วเจ็ดวัน” กรณีข้อบัญญัติฯ นี้อยู่ระหว่างลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแต่ได้มีการบังคับใช้ข้อบัญญัติดังกล่าวจะเป็นการขัดกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือไม่ และการตีประกาศข้อบัญญัติ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล หรือประกาศลงในเว็บไซต์ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือส่งรายละเอียดข้อบัญญัติฯ ให้ผู้ใหญ่บ้านประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในพื้นที่ทราบจะถือว่าบุคคลภายนอกได้รับข้อมูลข่าวสารนั้นมาก่อนแล้วเป็นเวลาพอสมควรหรือไม่อย่างไร

๒. ถ้าเจ้าหน้าที่ได้ออกใบอนุญาตการก่อสร้างอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารแล้ว แต่ผลปรากฏว่า การอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวไม่สอดคล้องกับการยื่นขอใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ก. เรื่อง การควบคุมกิจการเลี้ยงไก่ พ.ศ. ๒๕๖๐ จะมีผลทำให้กฎหมายขัดกันหรือไม่ อย่างไร ถ้าเกิดปัญหาขึ้นตอนที่เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติไปแล้วจะส่งผลกระทบหรือไม่ อย่างไร และจะมีแนวทางการแก้ไขปัญหาหรือไม่ อย่างไร (กรณี เจ้าหน้าที่ของรัฐ



ทราบข้อเท็จจริงอยู่แล้วว่าแม้จะอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารถูกต้องตามแบบและขั้นตอนของกฎหมาย แต่ข้อเท็จจริงนี้อาจออกใบอนุญาตการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพให้ได้)

๓. การที่องค์การบริหารส่วนตำบลตะคุ ได้บังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ก. เรื่อง การควบคุมกิจการเลี้ยงไก่ พ.ศ. ๒๕๖๐ เช่น การออกใบอนุญาตหรือเรียกเก็บค่าธรรมเนียม เป็นต้น ในขณะที่ข้อบัญญัตินี้ยังมิได้มีการลงพิมพ์ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแต่อย่างใด จะถือว่าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติได้หรือไม่ อย่างไร และหากไม่ได้จะมีผลเป็นประการใดหรือไม่ อย่างไร

### ความเห็น

เนื่องจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ไม่ได้กำหนดการเผยแพร่หรือเปิดเผยด้วยวิธีการอื่นเอาไว้ แต่ข้อเท็จจริงพบว่าข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ก. เรื่อง การควบคุมกิจการเลี้ยงไก่ พ.ศ. ๒๕๖๐ อยู่ในระหว่างการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา และได้บังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นฯ โดยการออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตฯ แล้วนั้น ในกรณีนี้องค์การบริหารส่วนตำบล ก. สามารถปฏิบัติตามแนวทางการให้ความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหากรณีข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลมิได้นำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาของคณะกรรมการตอบข้อหารือตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยสามารถปฏิบัติได้ ๓ แนวทาง ดังนี้ ๑) การส่งข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ๒) ดำเนินการเผยแพร่ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึง และเผยแพร่ข้อบัญญัติที่กำลังจะมีผลใช้บังคับให้ประชาชนทราบล่วงหน้าเป็นระยะเวลาพอสมควร ๓) กรณีมีผู้โดยกประเด็นการไม่นำข้อบัญญัติฯ ไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาเป็นข้อโต้แย้ง ควรแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลยกประเด็นต่อผู้ด้วยว่า องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการประกาศเผยแพร่ข้อบัญญัติดังกล่าวโดยทางอื่นให้แพร่หลายพอสมควรแล้ว และบุคคลนั้นได้รู้ถึงข้อบัญญัติดังกล่าวมาก่อนเป็นเวลาพอสมควรแล้ว แต่อาจมีประเด็นที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องชี้แจง ทำความเข้าใจกับผู้ประกอบกิจการถึงสาเหตุที่ส่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาล่าช้าสำหรับกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ก. ได้เผยแพร่ข้อบัญญัติดังกล่าวโดยทางอื่น เช่น ได้ติดประกาศข้อบัญญัติฯ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล หรือประกาศลงในเว็บไซต์ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือได้จัดส่งรายละเอียดข้อบัญญัติฯ ให้ผู้ใหญ่บ้านประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในพื้นที่ทราบแล้วนั้น จะสามารถตีความว่าเป็นระยะเวลาพอสมควรตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือไม่นั้น กรณีนี้องค์การบริหารส่วนตำบล ก. จะต้องรวบรวมข้อมูลหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นฯ ดังกล่าวข้างต้นหรือไปยังสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมด้วย

การดำเนินการอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบล ก. ได้ออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ก. ว่าด้วยการควบคุมกิจการเลี้ยงไก่เพื่อใช้ควบคุมกิจการในเขตพื้นที่แล้วนั้น ผู้ประกอบกิจการต้องมายื่นขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพก่อนเริ่มดำเนินกิจการ โดยราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องพิจารณาตรวจสอบเอกสารตามที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่น และตรวจสอบลักษณะของสถานประกอบกิจการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ และข้อบัญญัติท้องถิ่น หากผู้ประกอบกิจการปฏิบัติตามโดยถูกต้องครบถ้วนแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะพิจารณาออกใบอนุญาตฯ ให้แก่ผู้ประกอบกิจการได้แต่กรณีที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำแนะนำให้ผู้ขออนุญาตปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องครบถ้วนภายในระยะเวลาอันสมควร ถ้าผู้ขออนุญาตไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตาม

คำแนะนำ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งไม่อนุญาตได้พร้อมด้วยเหตุผลดังกล่าว ทั้งนี้ จากข้อเท็จจริงพบว่าการพิจารณาออกใบอนุญาตการประกอบกิจการเลี้ยงไก่ ระยะเวลาของสถานประกอบการกับชุมชนไม่เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ก. ว่าด้วยการควบคุมกิจการเลี้ยงไก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงไม่สามารถออกใบอนุญาตประกอบกิจการฯ ได้ จึงเห็นควรให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำแนะนำแก่ผู้ประกอบการในการแก้ไข ปรับปรุง หรือลดจำนวนการเลี้ยงไก่ เพื่อให้ถูกต้องและเป็นไปตามข้อบัญญัติท้องถิ่นและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องพิจารณาการออกใบอนุญาตฯ ตามข้อเท็จจริงเพื่อให้เป็นไปตามข้อบัญญัติท้องถิ่นและกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยคำนึงถึงการก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนโดยรอบสถานประกอบการและปัญหาด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการในการพิจารณาร่วมด้วย

## หมวด ๘

### ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหาร และสะสมอาหาร

#### ๓๒. การจัดตั้งตลาด

เทศบาลตำบลเมือง ก. ได้ขอหารือ เรื่อง การจัดตั้งตลาดก่อนกฎกระทรวง พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมีรายละเอียดดังนี้ เทศบาลตำบลเมือง ก. ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ราชพัสดุเป็นที่ตั้งอาคาร ต่อมาได้รับแจ้งจากกรมธนารักษ์ว่าได้ตรวจสอบสภาพอาคารครึ่งตึกครึ่งไม้ชั้นเดียว พบว่า เสาตอม่อค.สล. ชำรุดไม่สามารถที่จะซ่อมแซมให้อยู่ในสภาพมั่นคงแข็งแรงได้ อีกทั้งการเดินระบบสายไฟและระบบการระบายน้ำไม่เป็นระเบียบไม่ถูกสุขลักษณะและไม่ปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้ใช้อาคารจึงให้ทำการรื้อถอนแล้วก่อสร้างอาคารใหม่ทดแทนทั้งนี้กรมธนารักษ์ได้ดำเนินการวางผังการก่อสร้างอาคารในที่ดินราชพัสดุแปลงดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้วจึงขอให้เทศบาลตำบลเมือง ก. นำผังไปดำเนินการออกแบบอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังตามขนาดในผังอาคารที่กรมธนารักษ์อนุมัติ ให้สอดคล้องกับข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เทศบาลตำบลเมือง ก. จะดำเนินการก่อสร้างอาคารตามที่กรมธนารักษ์แจ้งมาแต่มีข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และกฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๗ อาคารสิ่งปลูกสร้างสำหรับผู้ขาย ต้องมีและเป็นไปตามหลักเกณฑ์และสุขลักษณะดังต่อไปนี้ (๑) ถนนรอบอาคารตลาดกว้างไม่น้อยกว่า ๔ เมตร จากสภาพพื้นที่ปัจจุบันตลาดมีพื้นที่จำกัดและพื้นที่หน้ากว้างของอาคารตลาดเพียง ๑๒ เมตร อีกทั้งอาคารนี้ทางด้านซ้ายที่ติดกับพื้นที่ของตลาด คือ ถนนสุนทรโวหาร ซอย ๑๒ ที่มีความกว้างของถนน ๗ เมตร นอกจากนี้ยังมีการติดตั้งระบบป้องกันอัคคีภัยและหัวจ่ายน้ำดับเพลิงไว้ชัดเจน รถดับเพลิงสามารถเข้าถึงครอบคลุมพื้นที่ ด้านขวาเป็นพื้นที่ทางเท้า กว้าง ๔ เมตร ติดกับอาคารตลาด เทศบาลตำบลเมือง ก. จึงขอหารือว่าลักษณะดังกล่าวถือว่าอาคารตลาดมีถนนโดยรอบไม่น้อยกว่า ๔ เมตรหรือไม่

#### ความเห็น

เนื่องจากการดำเนินการก่อสร้างอาคารตลาดของเทศบาลตำบลเมือง ก. เป็นการรื้อถอนอาคารเดิมแล้วก่อสร้างอาคารใหม่ทดแทน ซึ่งการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวไม่เข้าข่ายถูกยกเว้นตามกฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๗ บรรคสอง ที่กำหนดว่า ความใน (๑) และ (๕) มิให้ใช้บังคับกับตลาดที่จัดตั้งขึ้นก่อนวันที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้บังคับ และลักษณะพื้นที่ด้านขวาของตลาดซึ่งเป็นพื้นที่ทางเท้ากว้าง ๔ เมตร ติดกับอาคารตลาดที่มีผู้ขายของนำแผงจำหน่ายสินค้ามาตั้งวางเพื่อจำหน่ายสินค้าในบริเวณดังกล่าวจนทำให้รถยนต์ไม่สามารถวิ่งผ่านได้ เหลือเพียงพื้นที่ทางเดินสำหรับให้ประชาชนผู้มาซื้อของภายในตลาดเดินผ่านไปมา ซึ่งถือว่าปฏิบัติไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๗(๑) ดังนั้น หากเทศบาลตำบลเมือง ก. จะดำเนินการก่อสร้างอาคารตลาดของเทศบาลตำบลเมือง ก. การดำเนินการดังกล่าวต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และหลักเกณฑ์ตามกฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑

### ๓๓. การจัดตั้งตลาดของหน่วยงานภาครัฐ

ในเขตเทศบาล ค. มีตลาดที่จัดตั้งโดยหน่วยงานภาครัฐ จำนวน ๕ แห่ง จัดตั้งขึ้นโดยทหาร จำนวน ๒ แห่ง จัดตั้งขึ้นโดยการรถไฟ จำนวน ๑ แห่ง และจัดตั้งขึ้นในโรงพยาบาลของรัฐอีก ๒ แห่ง เทศบาล ค. จึงขอหารือว่าหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งตลาดดังกล่าวข้างต้น ต้องยื่นคำขออนุญาตจัดตั้งตลาดตามมาตรา ๓๔ และ มาตรา ๕๖ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือไม่ อย่างไร

#### ความเห็น

มาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดว่าผู้ใด จะจัดตั้งตลาดทั้งที่มีโครงสร้างและไม่มีโครงสร้างจะต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือกรณีที่ได้รับ อนุญาตแล้วแต่ต่อมาจะทำการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงตลาดก็ต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อน ยกเว้นตลาดที่จัดตั้งขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐไม่ต้องขออนุญาต เพียงแต่ต้องปฏิบัติให้ถูกสุขลักษณะ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นและกฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งนี้หน่วยงานรัฐดังกล่าวต้องเป็นหน่วยงานรัฐที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ในการจัดตั้งตลาดด้วย จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น ตลาดทั้ง ๕ แห่ง เป็นตลาดที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดตั้งขึ้นแต่ไม่มีกฎหมายใด ที่ให้อำนาจหน้าที่ในการจัดตั้งตลาด ซึ่งตามบทบัญญัติมาตรา ๓๔ วรรคสาม บัญญัติว่า “ความในมาตรานี้มิให้ ใช้บังคับแก่กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์การของรัฐที่ได้จัดตั้งตลาดขึ้นตามอำนาจหน้าที่ แต่ในการดำเนินกิจการตลาดจะต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับผู้รับใบอนุญาตตามบทบัญญัติอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้ด้วย และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขเป็นหนังสือให้ผู้จัดตั้งตลาดตามวรรคนี้ปฏิบัติเป็นการเฉพาะราย ก็ได้” สำหรับกรณีนี้หารือมานี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏได้ว่าหน่วยงานของรัฐทั้ง ๓ แห่ง ได้แก่ หน่วยงาน ทางทหาร การรถไฟ และโรงพยาบาลของรัฐไม่มีหน้าที่ในการจัดตั้งตลาด ดังนั้นหน่วยงานดังกล่าวจึงต้องขอ อนุญาต จัดตั้งตลาดรวมถึงต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะ ของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ และข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ แห่ง พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

### ๓๔. แนวทางการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกรณีควบคุมสถานที่จำหน่ายอาหาร

แผนกจัดเป็น “สถานที่จำหน่ายอาหาร” ใช้หรือไม่ และสอบถามกรณีการยกร่างข้อบัญญัติ ควบคุมสถานที่จำหน่ายอาหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเด็นต่างๆ ดังนี้

๑. การยกร่างข้อบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎกระทรวงสุขลักษณะของสถานที่ จำหน่ายอาหาร พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๒ (บทนิยาม) หมวด ๑ (ข้อ ๓-๘) หมวด ๒ (ข้อ ๙-๑๘) หมวด ๓ (ข้อ ๑๙-๒๐) หมวด ๔ (ข้อ ๒๒) และบทเฉพาะกาล (ข้อ ๒๒) ไว้ในร่างข้อบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว โดยนำมาบัญญัติเพียงบางหมวดหรือบางข้อได้หรือไม่ และจะเป็นการขัดหรือแย้งมาตรา ๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่

๒. การเพิ่มบทเฉพาะกาลให้ยกเว้นหลักเกณฑ์ข้อใดสำหรับประเภทของอาหารหรือ ตามลักษณะของสถานที่ประกอบกิจการ หรือตามวิธีการจำหน่ายไว้ในข้อบัญญัติ จะทำได้หรือไม่เพียงใด และ จะขัดหรือแย้งมาตรา ๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือไม่

๓. หากไม่สามารถดำเนินการตามข้อ ๒ ได้ ในการร่างข้อบัญญัติโดยกำหนดหลักเกณฑ์ ของกฎกระทรวงสุขลักษณะของสถานที่จำหน่ายอาหาร พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นบางข้อให้ตรงกับข้อเท็จจริง

ตามประเภทหรือลักษณะหรือวิธีการของสถานที่จำหน่ายอาหาร ได้หรือไม่ เพียงใดและจะเป็นการขัดหรือแย้ง มาตรา ๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่

๔. ในกรณีที่ผู้ประกอบการสถานที่จำหน่ายอาหารไม่ได้รับอนุญาต/หนังสือรับรองการแจ้ง จากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและยังฝ่าฝืนกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๖(๑) ที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปทุกท้องถิ่น ตามมาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ต้องระวางโทษ ตามมาตรา ๗๒ และมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ อย่างไร

### ความเห็น

๑. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๗ บัญญัติว่า เมื่อมีกฎกระทรวงใช้บังคับในท้องถิ่นใดให้ราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดใน กฎกระทรวง ประกอบกับกฎกระทรวงสุขลักษณะสถานที่จำหน่ายอาหาร พ.ศ. ๒๕๖๑ มีสภาพบังคับทุกท้องถิ่น โดยไม่มีข้อยกเว้นสำหรับสถานที่จำหน่ายอาหารที่มีขนาดเล็กหรือสถานที่จำหน่ายอาหารที่มี ลักษณะใด ดังนั้น ราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องควบคุมกำกับดูแลให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามกฎกระทรวงอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ ราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องพิจารณาแก้ไขปรับปรุงข้อบัญญัติท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎกระทรวงฯ ดังกล่าวได้ โดยมีแนวทางการดำเนินงานดังนี้

๑.๑ การยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะของการประกอบการ ซึ่งจะต้องนำข้อกำหนดจากกฎกระทรวงสุขลักษณะของสถานที่จำหน่ายอาหาร พ.ศ. ๒๕๖๑ ใส่ไว้ในข้อบัญญัติ ท้องถิ่นทั้งหมด โดยจะใส่เป็นเพียงบางหมวดหรือบางข้อนั้นไม่สามารถทำได้ เพราะจะเป็นการขัดหรือแย้ง กับกฎกระทรวงฯ

๑.๒ การยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามข้อ ๑.๑ โดยนำข้อกำหนดจากกฎกระทรวงสุขลักษณะ ของสถานที่จำหน่ายอาหาร พ.ศ. ๒๕๖๑ ใส่ไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นทั้งหมด และจะเพิ่มเป็นบทเฉพาะกาลไว้ เพื่อยกเว้นข้อกำหนดข้อใดสำหรับประเภทของอาหารหรือตามลักษณะของสถานที่จำหน่ายอาหาร หรือตามวิธีการจำหน่าย การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในลักษณะดังกล่าวนี้ไม่สามารถทำได้ เพราะจะเป็นการขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงฯ

๑.๓ การยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๐ (๑) กำหนดประเภท ของสถานที่จำหน่ายอาหารตามประเภทของอาหารหรือตามลักษณะของสถานที่ประกอบการหรือ ตามวิธีการจำหน่าย แล้วกำหนดหลักเกณฑ์ตามกฎกระทรวงเป็นบางข้อให้ตรงกับข้อเท็จจริงตามประเภท ของอาหารหรือตามลักษณะของสถานที่ประกอบการหรือตามวิธีการจำหน่าย การออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ในลักษณะดังกล่าวนี้ไม่สามารถทำได้ เพราะจะเป็นการขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงฯ

ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นหรือมีเหตุผลเป็นพิเศษเฉพาะท้องถิ่น ราชการส่วนท้องถิ่น อาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขัดหรือแย้งกับที่กำหนดในกฎกระทรวงฯ ได้ แต่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจาก คณะกรรมการสาธารณสุขและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขตามความในมาตรา ๗ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒. กรณีผู้ประกอบการสถานที่จำหน่ายอาหารตามมาตรา ๓๘ ไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นหรือหนังสือรับรองการแจ้ง และฝ่าฝืนกฎกระทรวงสุขลักษณะของสถานที่จำหน่ายอาหาร พ.ศ. ๒๕๖๑ ถือเป็นการกระทำความผิดกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท ต้องระวางโทษทั้งตามมาตรา ๗๒ และมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๓. กรณีที่เห็นว่า แผงลอยควรอยู่ในความหมายของ “สถานที่จำหน่ายอาหาร” มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น ที่ประชุมคณะกรรมการฯ

มีความเห็นว่า ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ “สถานที่จำหน่ายอาหาร” หมายถึง อาคาร สถานที่ หรือบริเวณใดๆ ที่มีใช้ที่หรือทางสาธารณะ ที่จัดไว้เพื่อประกอบอาหารหรือปรุงอาหารจนสำเร็จและจำหน่ายให้ผู้ซื้อสามารถบริโภคได้ทันที ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายโดยจัดให้มีบริเวณไว้สำหรับการบริโภค ณ ที่นั้น หรือนำไปบริโภคที่อื่นก็ตาม ซึ่งจากข้อเท็จจริงแล้วแผงลอยมีลักษณะการประกอบกิจการในที่หรือทางสาธารณะ ดังนั้น จึงไม่เข้าข่ายเป็น “สถานที่จำหน่ายอาหาร” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และไม่อยู่ภายใต้บทบังคับตามกฎหมายลักษณะของสถานที่จำหน่ายอาหาร พ.ศ. ๒๕๖๑ ใดๆก็ตาม การจำหน่ายสินค้าในบริเวณที่หรือทางสาธารณะไม่ว่าจะมีลักษณะการจำหน่ายในรูปแบบใด เช่น แผงลอย รถเข็นจำหน่ายอาหาร หาบเร่ เป็นต้น การดำเนินการควบคุมตามบทบัญญัติในหมวด ๔ มาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ทั้งนี้ มีข้อเสนอแนะว่า มาตรา ๔๐ กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งมีประเด็นมากกว่าขอบเขตที่กำหนดไว้ในกรอบของกฎกระทรวงฯ ได้แก่ มาตรา ๔๐(๑) การกำหนดประเภทของสถานที่จำหน่ายอาหารตามประเภทของอาหารหรือตามลักษณะของสถานที่ประกอบกิจการหรือตามวิธีการจำหน่าย และ ๔๐(๔) การกำหนดเวลาจำหน่ายอาหาร ดังนั้น ราชการส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติ มาตรา ๔๐(๑) และมาตรา ๔๐(๔) ไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่น นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฯ ได้โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงฯ

### ๓๕. อำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นในการควบคุมตลาดน้ำประจักษ์รัฐ

ตลาดน้ำประจักษ์รัฐจัดตั้งขึ้นจากการรวมตัวของกลุ่มชุมชน ชมรม สถาบันทางศาสนา สถาบันการศึกษา และเครือข่ายของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบล โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลผ่านสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) โดยสินค้าที่นำมาขายส่วนใหญ่ คือ อาหาร ขนม งานฝีมือพื้นเมือง และพืชผลทางการเกษตร เทศบาลตำบลขอหารือว่า “ตลาดน้ำประจักษ์รัฐ” จัดเป็น “ตลาด” ตามความหมายและขอบเขตในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือไม่ และเทศบาลตำบลสามารถดำเนินการควบคุมกำกับดูแลตลาดตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม อย่างไร

#### ความเห็น

คำว่า “ตลาด” ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข หมายถึง สถานที่ซึ่งปกติจัดไว้ให้ผู้ค้าใช้เป็นที่ยุมนุมเพื่อจำหน่ายสินค้าประเภทสัตว์ เนื้อสัตว์ ผัก ผลไม้ หรืออาหารอันมีสภาพเป็นของสด ประกอบหรือปรุงแล้วหรือของเสีง่าย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีการจำหน่ายสินค้าประเภทอื่นด้วยหรือไม่ก็ตามและหมายความรวมถึงบริเวณซึ่งจัดไว้สำหรับให้ผู้ค้าใช้เป็นที่ยุมนุมเพื่อจำหน่ายสินค้าประเภทดังกล่าวเป็นประจำหรือเป็นครั้งคราวหรือตามวันที่กำหนด ซึ่งตลาดน้ำประจักษ์รัฐเป็นตลาดที่จัดตั้งขึ้นโดยการรวมตัวกันของคนในท้องถิ่น และมีผู้ค้าหลายราย ซึ่งมีการจำหน่ายสินค้าหลายประเภทที่มีลักษณะเป็นของสดหรือของเสีง่าย เช่น อาหาร ขนมพื้นเมือง ผัก ผลไม้ เป็นต้น ดังนั้น ตลาดน้ำประจักษ์รัฐจึงเข้าข่ายเป็นตลาดตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

การควบคุมกำกับตลาด โดยที่มาตรา ๓๔ กำหนดไว้ว่าผู้ใดจะจัดตั้งตลาด ทั้งที่เป็นตลาดที่มีโครงสร้างและไม่มีโครงสร้าง จะต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือกรณีที่ได้รับอนุญาตแล้ว แต่จะทำการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงตลาดก็ต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อน ยกเว้นตลาดที่จัดตั้งโดยหน่วยงานของรัฐไม่ต้องขออนุญาตแต่ต้องปฏิบัติให้ถูกสุขลักษณะตามข้อบัญญัติท้องถิ่นและกฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งนี้ หน่วยงานรัฐดังกล่าวต้องเป็นหน่วยงานรัฐที่กฎหมายบัญญัติให้มี

อำนาจหน้าที่ในการจัดตั้งตลาดด้วย มิได้หมายถึงหน่วยงานรัฐทุกหน่วย สำหรับตลาดน้ำพระราชวังแม้จะได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาล ก็ไม่เข้าข่ายได้รับการยกเว้นตามความในมาตรา ๓๔ วรรคสอง ดังนั้นผู้จัดตั้งตลาดน้ำพระราชวังจะต้องขออนุญาตจัดตั้งตลาดตามมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น อย่างไรก็ตามเนื่องจากตลาดดังกล่าวมีลักษณะเป็นตลาดน้ำจึงไม่สามารถนำหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ และข้อบัญญัติท้องถิ่น เรื่อง ตลาด ซึ่งออกตามกฎหมายว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ และข้อบัญญัติท้องถิ่น เรื่อง ตลาด ซึ่งออกตามกฎหมายว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ มาใช้ในการควบคุมได้ทั้งหมด เนื่องจากเป็นหลักเกณฑ์สำหรับตลาดทั่วไป ไม่ใช่สำหรับตลาดน้ำ ทั้งนี้ ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถควบคุมการดำเนินกิจการตลาดน้ำพระราชวังได้โดยอ้างอิงหลักเกณฑ์ด้านสุขลักษณะบางส่วนจากกฎหมายว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ และสามารถกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมท้ายใบอนุญาตสำหรับส่วนที่กฎหมายดังกล่าวไม่สามารถนำมาปรับใช้ได้ ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการจัดตั้งตลาดโดยอาจบัญญัติเป็นบัญชีแนบท้ายข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับสุขลักษณะของตลาดก็ได้ และต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎหมายกำหนดค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต หนังสือรับรองการแจ้งและการให้บริการในการจัดการสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๕๙ อย่างไรก็ตาม หากราชการส่วนท้องถิ่นประสงค์ที่จะสนับสนุนโครงการตลาดพระราชวัง สามารถกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในข้อบัญญัติท้องถิ่นตามประเภทหรือขนาดของตลาดโดยกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นสามารถเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตได้ตามอัตราที่กำหนดในข้อบัญญัติข้างต้น

### ๓๖. การจำหน่ายอาหารในพื้นที่ก่อสร้างหรือบ้านพักคนงานก่อสร้าง และการจำหน่ายอาหารปรุงสำเร็จในโรงอาหารภายในโรงงานต้องปฏิบัติตามกฎหมายสุขลักษณะของสถานที่จำหน่ายอาหาร พ.ศ. ๒๕๖๑

บริษัท A ได้หารือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายสุขลักษณะของสถานที่จำหน่ายอาหาร พ.ศ. ๒๕๖๑ ดังนี้ ๑) ร้านค้าขายอาหารซึ่งมีการประกอบอาหารหรือปรุงอาหาร ซึ่งเป็นร้านค้าชั่วคราวที่อยู่ในพื้นที่ก่อสร้างหรือบ้านพักคนงานก่อสร้าง ต้องปฏิบัติตามกฎหมายสุขลักษณะของสถานที่จำหน่ายอาหาร พ.ศ. ๒๕๖๑ หรือไม่ ๒) โรงงานที่มีโรงอาหาร แล้วนำอาหารที่ปรุงเสร็จแล้วจากข้างนอกเข้ามาขายภายในโรงอาหารไม่มีการประกอบอาหารแต่อย่างไร โรงงานเข้าข่ายต้องปฏิบัติตามกฎหมายสุขลักษณะของสถานที่จำหน่ายอาหาร พ.ศ. ๒๕๖๑ หรือไม่

#### ความเห็น

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔ กำหนดความหมายของ “สถานที่จำหน่ายอาหาร” หมายถึง อาคาร สถานที่ หรือบริเวณใด ๆ ที่มีใช้ที่หรือทางสาธารณะที่จัดไว้เพื่อประกอบอาหารหรือปรุงอาหารจนสำเร็จและจำหน่ายให้ผู้ซื้อสามารถบริโภคได้ทันที ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายโดยจัดให้มีบริเวณไว้สำหรับการบริโภค ณ ที่นั้น หรือนำไปบริโภคที่อื่นก็ตาม โดยมีเจตนารมณ์ในการควบคุมดูแลสถานที่จำหน่ายอาหารให้ถูกสุขลักษณะ เช่น โครงสร้างอาคาร ภาชนะอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และสุขลักษณะของอาหาร กรรมวิธีการทำ ประกอบ หรือปรุง การเก็บรักษา การจำหน่ายอาหาร ตลอดจนระบบกำจัดของเสียและสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย เป็นต้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของเชื้อโรคและสุขภาพของผู้บริโภคได้ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นจึงพิจารณาได้ว่า

๑. ร้านขายอาหารซึ่งเป็นร้านค้าชั่วคราวที่อยู่ในพื้นที่ก่อสร้างหรือบ้านพักคนงานก่อสร้างมีการประกอบอาหารหรือปรุงอาหาร ซึ่งเป็นไปตามขอบเขตความหมายของ “สถานที่จำหน่ายอาหาร” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น ผู้ประกอบการร้านขายอาหารต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา ๓๘ โดยผู้จัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารในพื้นที่ก่อสร้างหรือบ้านพักคนงานก่อสร้าง

ซึ่งมีพื้นที่เกินสองร้อยตารางเมตรต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หากสถานที่ดังกล่าวมีพื้นที่ไม่เกินสองร้อยตารางเมตร ต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อขอรับหนังสือรับรองการแจ้งและต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้ง รวมถึงกฎกระทรวงสุขลักษณะของสถานที่จำหน่ายอาหาร พ.ศ. ๒๕๖๑

๒. กรณีการประกอบกิจการโดยการนำอาหารที่ปรุงสำเร็จแล้วจากข้างนอกเข้ามาจำหน่ายในโรงอาหาร โดยไม่มีการประกอบอาหารแต่อย่างใด เมื่อพิจารณาลักษณะการดำเนินการดังกล่าวแม้จะไม่มีการประกอบหรือปรุงอาหารภายในบริเวณโรงอาหารก็ตามแต่มีการจำหน่ายอาหารที่ผู้ซื้อสามารถบริโภคได้ทันที โดยอาหารที่นำมาจำหน่ายมีลักษณะเป็นอาหารประเภทปรุงสำเร็จซึ่งจะต้องมีกรรมวิธีในการรักษาสภาพอาหารดังกล่าว เช่น การอุ่นให้ร้อนเพื่อเป็นการรักษาสภาพอาหารให้ปลอดภัย รวมถึงมีการจัดสถานที่ไว้สำหรับการบริโภค ที่นั่นด้วย ลักษณะดังกล่าวจึงเข้าข่ายเป็นสถานที่จำหน่ายอาหารตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งในการดำเนินกิจการต้องมีการควบคุมดูแลการประกอบกิจการให้ถูกสุขลักษณะ เช่น การเก็บรักษา การจัดการอาหารปรุงสำเร็จที่นำมาจำหน่าย สุขลักษณะของภาชนะ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้การล้างทำความสะอาด สุขลักษณะส่วนบุคคลของผู้ประกอบกิจการ ผู้สัมผัสอาหาร ระบบกำจัดของเสียและสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย และสุขลักษณะของสถานที่ โครงสร้างอาคาร เป็นต้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของเชื้อโรคและสุขภาพของผู้บริโภคได้ ดังนั้นผู้ที่นำอาหารที่ปรุงสำเร็จแล้วจากภายนอกเข้ามาขายในโรงอาหารภายในโรงงานต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงสุขลักษณะของสถานที่จำหน่ายอาหารพ.ศ. ๒๕๖๑ และต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๓๘ ซึ่งในการขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจดำเนินการได้เป็น ๒ กรณี ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงของลักษณะของการประกอบกิจการ คือ กรณีที่ ๑ โรงงานเป็นผู้ขอรับใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งประกอบกิจการสถานที่จำหน่ายอาหารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพียงรายเดียวในลักษณะศูนย์จำหน่ายอาหาร กรณีที่ ๒ ผู้ค้ารายย่อยแต่ละรายเป็นผู้ขอรับใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งประกอบกิจการสถานที่จำหน่ายอาหารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น

### ๓๗. การออกหนังสือรับรองการแจ้งสถานที่สะสมอาหารในหมู่บ้านจัดสรร

องค์การบริหารส่วนตำบล ก. ได้รับคำร้องจากผู้ประกอบกิจการเพื่อขอหนังสือรับรองสถานที่สะสมอาหาร จากการตรวจสอบสุขลักษณะของสถานที่สะสมอาหาร พบว่าเป็นพื้นที่หมู่บ้านจัดสรรเพื่ออยู่อาศัย มีพื้นที่ประกอบกิจการ ๑๘ ตารางเมตร ขายสินค้าทั่วไป เช่น เครื่องปรุงรส อาหารกระป๋อง เครื่องดื่ม ขนมขบเคี้ยว เป็นต้น ในการนี้ องค์การบริหารส่วนตำบล ก. สามารถออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานที่สะสมอาหารได้หรือไม่และกรณีดังกล่าวจะเป็นการขัดกับกฎหมายอื่นหรือไม่

#### ความเห็น

กรณีที่ได้หารือมานั้น ลักษณะการประกอบกิจการดังกล่าวเข้าข่าย “สถานที่สะสมอาหาร” ซึ่งมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เนื่องจากมีการจำหน่ายอาหารซึ่งผู้ซื้อต้องนำไปทำประกอบหรือปรุงเพื่อบริโภคในภายหลัง เช่น อาหารกระป๋อง เครื่องปรุงรส เป็นต้น ดังนั้นเมื่อผู้ประกอบกิจการมายื่นขอหนังสือรับรองการแจ้งสถานที่สะสมอาหารราชการส่วนท้องถิ่นตรวจสอบพบว่าผู้ประกอบกิจการปฏิบัติถูกต้องตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องพิจารณาออกหนังสือรับรองการแจ้งต่อไป ทั้งนี้การพิจารณาออกหนังสือรับรองการแจ้งราชการส่วนท้องถิ่นควรพิจารณากฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วยและเนื่องจากการประกอบกิจการดังกล่าวเป็นการประกอบกิจการในหมู่บ้านจัดสรรซึ่งสถานที่ประกอบกิจการเป็นที่พักอาศัย



ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงมีความเห็นให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหนังสือหารือไปยังกรมโยธาธิการและผังเมืองเพื่อให้ความเห็นในประเด็นดังกล่าวต่อไป

### ๓๘. แนวทางการวัดขนาดพื้นที่สถานที่จำหน่ายอาหารตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

หารือเกี่ยวกับ การพิจารณาอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข จากการตรวจสอบพบว่าสถานที่จำหน่ายอาหารมีอาคาร ๑ หลัง ลักษณะเป็นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็กชั้นเดียว มีพื้นที่ขนาด ๑๐๔ ตารางเมตร ภายในอาคารแบ่งเป็นพื้นที่สำหรับประกอบหรือปรุงอาหาร และพื้นที่สำหรับการบริโภค จะอยู่ทั้งภายในอาคารและภายนอกอาคารซึ่งภายนอกอาคารนั้นมีพื้นที่ประมาณ ๓,๓๔๔ ตารางเมตร จัดพื้นที่เป็นลักษณะสวนมีซุ้มรับประทานอาหาร ดังนั้นการพิจารณาพื้นที่สถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารของประชาชนรายดังกล่าวนั้นพิจารณาจากพื้นที่อาคารที่ใช้สำหรับประกอบอาหารหรือปรุงอาหารรวมกับพื้นที่สำหรับการบริโภคที่อยู่ทั้งด้านในและด้านนอกอาคาร ซึ่งเป็นพื้นที่ทั้งหมด ๓,๔๔๘ ตารางเมตร และผู้ประกอบการจะต้องยื่นขออนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสะสมอาหาร มิใช่แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อขอรับหนังสือรับรองการแจ้งตามมาตรา ๔๘ ก่อนการจัดตั้งถูกต้องหรือไม่

#### ความเห็น

การพิจารณาอนุญาตหรือออกหนังสือรับรองการแจ้งสำหรับสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหาร ต้องพิจารณาจากพื้นที่ของสถานประกอบการนั้น โดยแนวทางการวัดขนาดพื้นที่ของสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารให้วัดตามขนาดของพื้นที่ที่ใช้จำหน่ายอาหาร พื้นที่ที่จัดไว้สำหรับบริโภคอาหาร พื้นที่ที่ใช้ปรุงประกอบอาหาร และพื้นที่ที่ใช้สะสมอาหารและวัตถุดิบ โดยพื้นที่ทั้งหมดจะนับเป็นพื้นที่ที่ผู้ประกอบการต้องนำมายื่นขอประกอบกิจการต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น หากองค์การบริหารส่วนตำบลตรวจสอบแล้วเห็นว่าพื้นที่ที่ใช้ประกอบกิจการทั้งหมดมีมากกว่าสองร้อยตารางเมตร ผู้ประกอบการรายดังกล่าวจะต้องขออนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหาร มิใช่แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อขอรับหนังสือรับรองการแจ้ง ดังนั้นความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงถูกต้องแล้ว ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ควบคุมดูแลให้ผู้ประกอบการสถานที่จำหน่ายอาหารนั้นปฏิบัติตามข้อบัญญัติท้องถิ่น กฎกระทรวง สุขลักษณะของสถานที่จำหน่ายอาหาร พ.ศ. ๒๕๖๑ รวมทั้งเงื่อนไขที่กำหนดเพิ่มเติมในใบอนุญาตด้วย

### ๓๙. แนวทางการพิจารณาออกหนังสือรับรองการแจ้งกรณีสถานที่สะสมอาหารไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

สถานประกอบการประกอบกิจการโดยไม่มีหนังสือรับรองการแจ้งจากเทศบาล อีกทั้งได้มีการดัดแปลงอาคารโดยได้สร้างระบบบำบัดน้ำเสียด้านหลังอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เทศบาลจึงออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม สั่งให้ร้านค้าดังกล่าวหยุดประกอบกิจการ ภายหลังได้มีคำสั่งให้ระงับการดัดแปลงอาคาร คำสั่งห้ามใช้หรือเข้าไปใช้ในส่วนของอาคารบริเวณที่ก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคาร และคำสั่งให้ดำเนินการแก้ไขและยื่นขอรับอนุญาตดัดแปลงอาคาร (ค.๑๐) ซึ่งสถานประกอบการได้ชี้แจงว่าได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขจนไม่เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จึงได้ขอความอนุเคราะห์ให้เทศบาลออกหนังสือรับรองการแจ้งจัดตั้งสถานที่สะสมอาหาร ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้แก่สถานประกอบการ

## ความเห็น

การพิจารณาอนุญาตหรือออกหนังสือรับรองการแจ้งสถานที่สะสมอาหารให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่น และผู้ประกอบการต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เป็นต้น กรณีที่สถานประกอบการกิจการยังไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้อาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ผู้ประกอบการจะต้องขออนุญาตการใช้อาคารเสียก่อน จากนั้นจึงนำเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องตามที่ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดในคู่มือประชาชนหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ตรวจสอบเอกสารหรือหลักฐานนั้นว่ามีความครบถ้วน สมบูรณ์หรือไม่ และต้องตรวจสอบว่านอกเหนือจากกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ผู้ประกอบการได้ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งหมดแล้ว จากนั้นราชการส่วนท้องถิ่นจึงทำการตรวจสอบลักษณะของสถานประกอบการ เมื่อเห็นว่าถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดแล้วจึงจะสามารถพิจารณาออกใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งให้แก่ผู้ประกอบการ

## ๔๐. การพิจารณาออกใบอนุญาตจัดตั้งตลาดตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

องค์การบริหารส่วนตำบล ก. ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ข. เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๐ และได้ตราเทศบัญญัติ เรื่อง ตลาด พ.ศ. ๒๕๕๒ ขอรื้อในประเด็น ๑) ตลาดที่เปิดดำเนินการก่อนยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ข. จะต้องขออนุญาตจัดตั้งตลาดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ อย่างไร และจากส่วนราชการใด ๒) ถนนเอกชนที่ใช้สัญจรไปมาและได้ให้แม่ค้าเช่าพื้นที่จำหน่ายอาหาร ทั้งแบบปรุงสำเร็จ อาหารสด ผัก ผลไม้ ต้องให้เจ้าของพื้นที่ขออนุญาตจัดตั้งตลาดหรือไม่ อย่างไร

## ความเห็น

มาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ผู้ที่ต้องการจัดตั้งตลาดต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนเริ่มจัดตั้งตลาด ดังนั้น ราชการส่วนท้องถิ่นจึงสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ดังนี้ ๑) ตรวจสอบข้อเท็จจริงการประกอบกิจการตลาดเอกชนที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลตำบล ก. หากพบว่าผู้ประกอบการประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาตจะมีความผิดตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมและจะมีโทษตามมาตรา ๗๑ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยราชการส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้ครบถ้วนและส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการเปรียบเทียบในเขตจังหวัดต่อไป และ ๒) แจ้งให้ผู้ประกอบการมายื่นขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาดจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ และข้อบัญญัติท้องถิ่น

จากข้อเท็จจริง พื้นที่ดังกล่าวมีลักษณะเป็นพื้นที่ถนนระหว่างอาคารพาณิชย์ที่ใช้สำหรับเป็นทางสัญจรเข้า - ออก โดยให้พ่อค้าแม่ค้าเช่าพื้นที่สำหรับจำหน่ายอาหารทั้งอาหารปรุงสำเร็จ อาหารสดหรือของเสีง่าย เช่น ผัก ผลไม้ เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวเข้าข่ายคานียมของ “ตลาด” ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่ง “ตลาด” หมายความว่า สถานที่ซึ่งปกติจัดไว้ให้ผู้ค้าใช้เป็นที่ยุมนุมเพื่อจำหน่ายสินค้าประเภทสัตว์ เนื้อสัตว์ ผัก ผลไม้ หรืออาหารอันมีสภาพเป็นของสด ประกอบหรือปรุงแล้วหรือของเสีง่าย ดังนั้น ลักษณะการดำเนินการดังกล่าวจึงเข้าข่ายเป็นการประกอบกิจการตลาดซึ่งผู้จัดตั้งตลาดต้องมายื่นขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาดก่อนดำเนินการ แต่เนื่องจากการดำเนินการตลาด

ดังกล่าวเป็นการดำเนินกิจการในพื้นที่เอกชน ซึ่งเป็นพื้นที่ถนนระหว่างอาคารพาณิชย์ที่ใช้สำหรับเป็นทางสัญจรเข้า – ออก จึงอาจเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ดี ดังนั้นการที่บุคคลใดจะดำเนินกิจการ หรือดำเนินการใด ๆ ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวจึงต้องมีเอกสารแสดงสิทธิ์หรือเอกสารที่ได้รับ ความยินยอมจากผู้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว โดยผู้ที่มายื่นขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการจะต้องมีเอกสารแสดงสิทธิ์การครอบครองหรือใช้ประโยชน์พื้นที่หรือเป็นผู้ได้รับอนุญาตจากผู้มีกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ให้ใช้พื้นที่ บริเวณดังกล่าวในการประกอบกิจการ โดยราชการส่วนท้องถิ่นสามารถประสานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อตรวจสอบสิทธิการใช้ที่ดินต่อไป ดังนั้น หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วพบว่า การประกอบกิจการตลาดปฏิบัติถูกต้องตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ และข้อบัญญัติท้องถิ่น ก็สามารถพิจารณาออกใบอนุญาต จัดตั้งตลาดให้แก่ผู้ประกอบการได้ โดยคำนึงถึงปัญหาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการ ต่อประชาชนและผู้ใช้ประโยชน์พื้นที่ เนื่องจากการประกอบกิจการตลาดใช้พื้นที่ประกอบการในบริเวณกว้าง และผลกระทบที่เกิดจากการประกอบกิจการมีหลายด้านจึงมีความจำเป็นต้องกำหนดพื้นที่ประกอบการ เป็นการเฉพาะเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการควบคุมและป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น กับประชาชน แม้ว่า ตลาดจะตั้งอยู่ในพื้นที่เอกชนแต่สถานที่ตั้งเป็นบริเวณถนนที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เทศบาลตำบล ข. จึงควรพิจารณาความเหมาะสมที่จะใช้เป็นพื้นที่ในการดำเนินกิจการตลาดด้วย

## หมวด ๙ การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ

### ๔๑. การดำเนินการควบคุมการประกอบกิจการจำหน่ายอาหารในลักษณะ food truck

การประกอบกิจการจำหน่ายอาหารในลักษณะ food truck เช่น รถจำหน่ายผัก ผลไม้ อาหารสด (รถพุ่มพวง) รถจำหน่ายเครื่องดื่ม ก๋วยเตี๋ยว ขนม โดยมีการจำหน่ายทั้งในสถานที่เอกชน ริมนนและวิ่งไปทำการค้า ตามตรอก ซอย ถนนต่าง ๆ เพื่อจำหน่ายให้กับผู้บริโภคเข้าชายเป็นการประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประเภทใด มีหลักเกณฑ์ในการควบคุมกำกับ อย่างไรก็ตามกรณีมีการประกอบกิจการข้ามเขตจังหวัด เช่น รถจำหน่ายอาหารและวัตถุดิบวิ่งทำการค้าจากจังหวัดนนทบุรีข้ามเขตเข้ามาในพื้นที่กรุงเทพมหานคร จะมีการควบคุมกำกับอย่างไร และจะพิจารณาออกใบอนุญาตอย่างไร

#### ความเห็น

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดคำนิยามไว้ดังนี้ “ตลาด” หมายความว่า สถานที่ซึ่งปกติจัดไว้ให้ผู้ค้าใช้เป็นที่ชุมนุมเพื่อจำหน่ายสินค้าประเภทสัตว์ เนื้อสัตว์ ผัก ผลไม้ หรืออาหารอันมีสภาพเป็นของสด ประกอบหรือปรุงแล้วหรือของเสียบางอย่าง ทั้งนี้ไม่ว่าจะมีการจำหน่ายสินค้าประเภทอื่นด้วยหรือไม่ก็ตาม และหมายความรวมถึงบริเวณซึ่งจัดไว้สำหรับผู้ค้าใช้เป็นที่ชุมนุมเพื่อจำหน่ายสินค้าประเภทดังกล่าวเป็นประจำหรือเป็นครั้งคราวหรือตามวันที่กำหนด “สถานที่จำหน่ายอาหาร” หมายความว่า อาคาร สถานที่ หรือบริเวณใด ๆ ที่มีใช้ที่หรือทางสาธารณะที่จัดไว้เพื่อประกอบอาหารหรือปรุงอาหารจนสำเร็จและจำหน่ายให้ผู้ซื้อบริโภคได้ทันที ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายโดยจัดให้มีบริเวณไว้สำหรับการบริโภค ณ ที่นั้น หรือนำไปบริโภคที่อื่นก็ตาม “สถานที่สะสมอาหาร” หมายความว่า อาคาร สถานที่ หรือบริเวณใด ๆ ที่มีใช้ที่หรือทางสาธารณะที่จัดไว้สำหรับเก็บอาหารอันมีสภาพเป็นของสดหรือของแห้งหรืออาหารในรูปลักษณะอื่นใด ซึ่งผู้ซื้อต้องนำไปทำ ประกอบ หรือปรุงเพื่อบริโภคในภายหลัง “การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ” หมายความว่า การจำหน่ายข้าวของหรือวัสดุทุกชนิด ที่นำมาขาย จำหน่ายได้ รวมทั้งอาหาร น้ำดื่ม น้ำแข็ง ในสถานที่หรือทางซึ่งมิใช่เป็นของเอกชนและประชาชนสามารถใช้ประโยชน์หรือใช้สัญจรได้จึงครอบคลุมพื้นที่ที่เป็นสวนสาธารณะ ถนนหนทางทางเท้า และทางน้ำ ที่ประชาชนสัญจรไปตามปกติ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายโดยลักษณะวิธีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งใดเป็นปกติ หรือเร่ขาย ถือว่าเป็นการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ เมื่อพิจารณากรณีการประกอบกิจการจำหน่ายอาหารในลักษณะ food truck ดังกล่าวข้างต้นนั้นจะมีการจำหน่ายทั้งในสถานที่เอกชน ริมนนและวิ่งไปตามตรอก ซอย ถนนต่าง ๆ มีรูปแบบการประกอบกิจการที่แตกต่างกัน ดังนั้น การพิจารณาจึงต้องพิจารณาทั้งลักษณะของการประกอบกิจการ ลักษณะสถานที่ตั้ง วิธีการจำหน่าย ชนิดหรือประเภทสินค้าที่จำหน่าย โดยมีหลักการในการพิจารณา ดังนี้ ๑) ราชการส่วนท้องถิ่นพิจารณาประเภทของสินค้าที่จำหน่ายว่าเข้าข่ายตามคำนิยามของ “สถานที่จำหน่ายอาหาร” หรือ “สถานที่สะสมอาหาร” ๒) พิจารณาสถานที่ประกอบกิจการว่าจัดตั้งอยู่ในสถานที่เอกชน หรือในที่หรือทางสาธารณะ หากเข้าข่ายเป็นสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารและจัดตั้งอยู่ในสถานที่เอกชน ผู้ที่ต้องการจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารในสถานที่เอกชนต้องได้รับใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งก่อนประกอบกิจการแล้วแต่กรณี และหากเข้าข่ายเป็นการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายในลักษณะวิธีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งใดเป็นปกติหรือเร่ขาย ผู้ประกอบกิจการจะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนการประกอบกิจการซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะระบุชนิดหรือประเภทของสินค้า ลักษณะวิธีการจำหน่าย และสถานที่ที่จะจัดวางสินค้า และเงื่อนไข

อื่น ๆ ที่เห็นสมควรไว้ในใบอนุญาต โดยผู้ที่จำหน่ายสินค้าในที่ หรือทางสาธารณะ สามารถจำหน่ายสินค้าในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจรประกาศเขตผ่อนผันให้สามารถจำหน่ายสินค้าได้

สำหรับแนวทางการควบคุมกำกับกิจการประเภนี้ ราชการส่วนท้องถิ่นอาจนำหลักเกณฑ์ข้อกำหนดพื้นฐาน สุขลักษณะสำหรับรถจำหน่ายอาหารที่ประกอบด้วย โครงสร้างของรถเรขาย ชั้นวางวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ การรักษาคุณภาพของอาหาร และสุขลักษณะส่วนบุคคลของผู้จำหน่ายอาหาร เป็นต้น มาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมการประกอบกิจการสถานที่จำหน่ายอาหาร สถานที่สะสมอาหาร และการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะแล้วแต่กรณี ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยที่มาตรา ๔๐ กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการควบคุมหรือกำกับดูแลสถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหารที่ได้รับใบอนุญาต หรือได้รับหนังสือรับรองการแจ้ง เช่น การกำหนดประเภทของสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารตามประเภทของอาหารหรือตามลักษณะของสถานที่ประกอบกิจการหรือตามวิธีการจำหน่าย กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะส่วนบุคคลของผู้จำหน่ายอาหาร ผู้ปรุงอาหารและผู้ให้บริการ เป็นต้น และมาตรา ๔๓ กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะส่วนบุคคลของผู้จำหน่ายหรือผู้ช่วยจำหน่ายสินค้า การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะในการใช้กรรมวิธีการจำหน่าย ทำ ประกอบ ปรุง เก็บหรือสะสมอาหารหรือสินค้าอื่น รวมทั้งการรักษาความสะอาดของภาชนะ น้ำใช้ และของใช้ต่าง ๆ เป็นต้น นอกจากนี้ราชการส่วนท้องถิ่นยังอาจกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข เกี่ยวกับการกำหนดเส้นทางการเดินรถ จุดจอดขายของผู้ประกอบกิจการและการได้รับใบอนุญาตเกี่ยวกับการดัดแปลงหรือนำยานพาหนะมาใช้ในการประกอบกิจการไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ด้วย เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกใบอนุญาต และดำเนินการควบคุมกำกับกิจการนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ผู้ประกอบกิจการที่ได้รับใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้ง จากเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัติท้องถิ่น และหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตด้วย

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๕๕ กำหนดว่า ใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้ได้เพียงในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ออกใบอนุญาตนั้น ดังนั้นกรณีที่มีการประกอบกิจการจำหน่ายอาหารและวัตถุดิบในลักษณะ food truck ข้ามเขตจังหวัด โดยผู้ประกอบกิจการขับรถไปเรขายหรือจอดจำหน่ายอาหารในพื้นที่ใด ผู้ประกอบกิจการต้องขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ทุกแห่งที่ไปให้บริการ เนื่องจากการจำหน่ายสินค้าในลักษณะเคลื่อนที่มีความเสี่ยงต่อการปนเปื้อนของเชื้อโรค และสิ่งสกปรกได้ง่ายในอาหาร เช่น ฝุ่นละอองจากการวิ่งของรถ สัตว์และแมลงนำโรค เป็นต้น

## หมวด ๑๒ ใบอนุญาต

### ๔๒. ผลของการควบบริษัทที่มีใบอนุญาตตามกฎหมาย

การควบบริษัท จำนวน ๕ บริษัทที่ได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เข้าด้วยกัน โดยบางบริษัทได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และบางบริษัทได้รับใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร เมื่อการควบบริษัท ทั้ง ๕ บริษัทแล้วเสร็จ บริษัทใหม่ที่เกิดขึ้นจะยังคงประกอบกิจการเดิมที่บริษัททั้ง ๕ บริษัทเคยประกอบกิจการ ต่อไปได้หรือไม่ และบริษัทใหม่ที่เกิดขึ้นต้องแจ้งหลักฐานการควบบริษัทเพื่อขอเปลี่ยนชื่อในใบอนุญาตหรือ หนังสือรับรองการแจ้งที่บริษัทเดิมเคยได้รับ หรือจะต้องดำเนินการยื่นขออนุญาตหรือแจ้งใหม่

#### ความเห็น

การควบบริษัททั้ง ๕ บริษัท แล้วเกิดเป็นบริษัทใหม่ ซึ่งตามบทบัญญัติมาตรา ๑๕๓ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๑๒๔๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมาย ทั้งสองฉบับได้กำหนดไว้เฉพาะในเรื่องของทรัพย์สิน หนี้ สิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบ ที่บริษัทใหม่ที่เกิดขึ้นย่อมได้รับ แต่สำหรับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นใบอนุญาตเฉพาะตัวของผู้รับอนุญาตโดยก่อนการอนุญาตจะต้องมีหลักเกณฑ์ การพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับใบอนุญาต และอาจต้องพิจารณาถึงอาคารสถานที่ที่ใช้ในการ ดำเนินกิจการนั้นด้วย อันเป็นการพิจารณาคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้ได้รับใบอนุญาต ประกอบกับพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้กล่าวถึงการโอนไว้เฉพาะกรณีหนังสือรับรองการแจ้ง ตามมาตรา ๕๑ ไม่ได้กล่าวถึงการโอนใบอนุญาตไว้ ดังนั้นผู้ได้รับใบอนุญาตย่อมไม่สามารถโอนใบอนุญาต ให้ผู้อื่นได้ และเมื่อขั้นตอนการควบรวมบริษัททั้ง ๕ บริษัทแล้วเสร็จผู้ประกอบการเดิมทั้ง ๕ บริษัท จะต้อง ทำการแจ้งยกเลิกการประกอบกิจการเดิมตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขก่อนตามบทบัญญัติมาตรา ๖๕ และผู้ประกอบการของบริษัทใหม่ที่เกิดขึ้นต้องยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการใหม่ โดยแจ้งใช้ชื่อ เจ้าของกิจการและชื่อสถานประกอบกิจการให้ตรงตามข้อเท็จจริง ตามวิธีการและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด มิใช่เพียงแจ้งหลักฐานการควบบริษัทเพื่อขอเปลี่ยนชื่อในใบอนุญาตเท่านั้นและในระหว่างที่ผู้ประกอบการ ยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการใหม่ ผู้ประกอบการจะยังไม่สามารถประกอบกิจการได้ จนกว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกใบอนุญาตประกอบกิจการให้แก่ผู้ประกอบการที่ได้มายื่นขอรับใบอนุญาต ใหม่ทั้งนี้ขั้นตอนการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการหลังจากที่ผู้ประกอบการได้มายื่นขอรับใบอนุญาต ใหม่แล้วนั้น ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไข เพิ่มเติม และข้อบัญญัติท้องถิ่นของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

### ๔๓. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องสำหรับกิจการที่ได้ดำเนินการมาแล้ว และได้รับอนุญาตมาก่อน

บริษัท ก. ขอต่อใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภท การผลิต สะสม กลั่น หรือขนส่งปิโตรเลียมหรือผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม โดยที่มีประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องหลักเกณฑ์ ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นกรณีที่จะต้องดำเนินการเฉพาะกับกิจการ ใหม่ที่ยื่นขอรับใบอนุญาตครั้งแรก หรือรวมถึงกิจการที่ได้ดำเนินการมาแล้วและได้รับใบอนุญาตก่อนที่มี

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดประเภทหรือขนาดของกิจการ และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่ผู้ขออนุญาตจะต้องดำเนินการก่อนการพิจารณาออกใบอนุญาต พ.ศ. ๒๕๖๑ ด้วยหรือไม่

#### ความเห็น

จากการวิเคราะห์ข้อกำหนดและข้อเท็จจริง พบว่า บริษัท ก. มีการประกอบกิจการที่เป็นอันตราย ต่อสุขภาพ ประเภท การผลิต สะสม กลั่น หรือขนส่งปิโตรเลียมหรือผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมโดยการประกอบ กิจการดังกล่าวเข้าข่ายเป็นประเภทกิจการที่ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนที่เกี่ยวข้อง ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดประเภทหรือขนาดของกิจการ และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ผู้ขออนุญาตจะต้องดำเนินการก่อนการพิจารณาออกใบอนุญาต พ.ศ. ๒๕๖๑ แต่ความในวรรคท้าย ของประกาศฉบับดังกล่าวนี้มีให้นำความในวรรคหนึ่งมาบังคับใช้แก่ผู้ที่รับอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นก่อนวันที่ประกาศ นี้มีผลใช้บังคับ ดังนั้น กรณีนี้ถือว่าบริษัท ก. ได้รับใบอนุญาตอยู่ก่อนวันที่ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดประเภทหรือขนาดของกิจการ และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ผู้ขออนุญาตจะต้อง ดำเนินการก่อนการพิจารณาออกใบอนุญาต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีผลใช้บังคับซึ่งใบอนุญาตนี้ออกให้ ณ วันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๖๑ ดังนั้นจึงไม่ต้องตรวจสอบตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่ผู้ขออนุญาตจะต้อง ดำเนินการก่อนการพิจารณาออกใบอนุญาตและไม่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดประเภทหรือขนาดของกิจการ และหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขที่ผู้ขออนุญาตจะต้องดำเนินการก่อนการพิจารณาออกใบอนุญาต พ.ศ. ๒๕๖๑ และประกาศกระทรวง สาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. ๒๕๖๑ ทั้งนี้ หากบริษัท ได้ยื่นขอต่อใบอนุญาตเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๖๒ อันเป็นการยื่นขอต่อใบอนุญาตก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ (วันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๖๒) เมื่อได้ยื่นคำขอพร้อมกับเสียค่าธรรมเนียมแล้วให้ประกอบกิจการต่อไปได้ จนกว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งไม่ต่อใบอนุญาตตามความในมาตรา ๕๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

#### ๔๔. การขอใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ กรณีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

บริษัทเอ ได้ดำเนินกิจการถักผ้ายัดและฟอกย้อมผ้า ตั้งแต่ปี ๒๕๑๖ ได้รับใบอนุญาต ประกอบกิจการโรงงาน (ร.ง. ๔) ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ตั้งแต่ปี ๒๕๓๗ มีการขาดต่อใบอนุญาต ประกอบกิจการโรงงานในบางช่วงและได้รับใบอนุญาตอีกครั้งในปี ๒๕๕๘ จะยื่นขอใบอนุญาตประกอบกิจการ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพได้หรือไม่ องค์การบริหาร ส่วนตำบล ก. มีแนวทางการพิจารณาออกใบอนุญาตกิจการ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอย่างไร โดยมีข้อเท็จจริงดังนี้

บริษัทเอ ประกอบกิจการถักผ้ายัดและฟอกย้อมผ้ามาตั้งแต่ปี ๒๕๑๖ ได้รับใบอนุญาต ประกอบกิจการโรงงาน ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ตั้งแต่ปี ๒๕๓๗ ซึ่งมีการขาดต่อใบอนุญาต ประกอบกิจการโรงงานในบางช่วงและได้รับใบอนุญาตอีกครั้งในปี ๒๕๕๘ และบริษัทเอได้รับใบอนุญาต ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ จากองค์การบริหาร ส่วนตำบล ก. จนถึงปี ๒๕๕๔ หลังจากนั้นได้ยื่นขอใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จากองค์การบริหารส่วนตำบล ก. อีกครั้ง แต่องค์การบริหารส่วนตำบล ก. เห็นว่าไม่สามารถออกใบอนุญาต ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพให้ได้เนื่องจากบริษัทเอประกอบกิจการโดยขัดกับกฎกระทรวงให้ใช้ บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนครปฐม พ.ศ. ๒๕๕๖ และบริษัทเอ จึงมีหนังสือสอบถามไปยังสำนักงานโยธาธิการ และผังเมืองจังหวัดนครปฐมเพื่อตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดิน และพบว่าเป็นกรณีการใช้ประโยชน์ที่ดิน มาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ซึ่งจะได้รับยกเว้นไม่ต้องถูกบังคับตามกฎหมายกระทรวง

ดังกล่าวตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ อย่างไรก็ตาม การขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร หรือประกอบกิจการใดให้ตรวจสอบพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พระราชบัญญัติโรงงานอุตสาหกรรม ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ก. และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องประกอบการดำเนินการต่อไปด้วย และมีหนังสือถึงสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนครปฐมเพื่อสอบถามเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนครปฐมให้ความเห็นว่าการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ราชการส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาออกใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นและกฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพพ.ศ. ๒๕๖๐ ต่อมาบริษัทเอ ได้นำหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานดังกล่าวข้างต้นประกอบการยื่นขอใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หลังจากนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีหนังสือแจ้งมายังบริษัทเอ จำกัดว่าไม่สามารถออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพให้ได้ เนื่องจากบริษัทเอ จำกัดปล่อยให้ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานสิ้นอายุมาเป็นระยะเวลาานาน การขออนุญาตประกอบกิจการจึงต้องขออนุญาตเสมือนการเริ่มต้นดำเนินกิจการใหม่ซึ่งระหว่างที่ใบอนุญาตของบริษัทเอ จำกัด สิ้นอายุนั้นกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมนครปฐม พ.ศ. ๒๕๕๖ มีผลบังคับใช้ ทำให้บริษัทเอ จำกัดซึ่งจัดอยู่ในโรงงานจำพวกที่ ๓ ตามบัญชีแนบท้ายกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมนครปฐม พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งตั้งอยู่ในประเภทที่ดินชุมชนไม่สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประกอบกิจการดังกล่าว

#### ความเห็น

การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ราชการส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่น กฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ และต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง เป็นต้น ซึ่งกรณีบริษัทเอมีการประกอบกิจการในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ก. และเป็นการประกอบกิจการโรงงานลำดับที่ ๒๒(๓) และ ๒๔ ซึ่งเป็นประเภทกิจการที่ห้ามประกอบกิจการตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนครปฐม พ.ศ. ๒๕๖๐ กรณีดังกล่าวเป็นการประกอบกิจการที่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง เว้นแต่ผู้ประกอบกิจการได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไป จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องถูกบังคับตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมดังกล่าวตามบทบัญญัติมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ หากผู้ประกอบกิจการได้รับสิทธิในการยกเว้นดังกล่าวองค์การบริหารส่วนตำบล ก. ต้องดำเนินการรับคำขอและพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นและกฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขต่อไป

สำหรับกรณีการประกอบกิจการของบริษัทเอจะเข้าข่ายได้รับการยกเว้นไม่ต้องถูกบังคับตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมหรือไม่นั้น เป็นการตีความบทบัญญัติกฎหมายตามพระราชบัญญัติการผังเมือง จึงมีความเห็นให้หารือไปยังกรมโยธาธิการและผังเมืองเพื่อให้ความเห็นในประเด็นดังกล่าวต่อไป



## ๔๕. การขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ กรณี การขนส่งถ่านหิน

บริษัทเอ ประกอบกิจการขนส่งหรือขนถ่ายถ่านหินจากต้นทางในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดตรัง และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ไปยังปลายทางที่ลูกค้าเจ้าของสินค้ากำหนดให้ขนส่ง เข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทที่ ๑๒(๔) การผลิต สะสม หรือขนส่งถ่านหิน หรือถ่านโค้ก จะต้องดำเนินการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่อย่างไร

### ความเห็น

การพิจารณาขอบเขตความหมายของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม มีหลักในการพิจารณา ๒ ส่วน คือ ๑) พิจารณาจากคำหรือข้อความตามตัวบทกฎหมายต้องตีความอย่างเคร่งครัด ๒) พิจารณาจากลักษณะของกิจกรรมหรือการกระทำที่มีความเสี่ยงและอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงาน ลูกค้า ชุมชน หรือสิ่งแวดล้อม ในกรณีข้อหาเรื่องนี้สามารถพิจารณาได้ ดังนี้

๑. คำหรือข้อความตามตัวบทกฎหมาย กล่าวคือ การประกอบกิจการในลักษณะดังกล่าวต้องเป็นสถานที่ที่ทำการผลิตหรือเก็บสะสมถ่านหินหรือถ่านโค้ก รวมทั้งการขนส่งถ่านหินหรือถ่านโค้กด้วย ซึ่งผู้ดำเนินการอาจดำเนินการเพียงอย่างเดียวหรือหลายอย่างดังกล่าวที่ต่อเนื่องกัน จะเห็นว่าข้อความตามตัวบทกฎหมายมีการระบุถึงการขนส่งถ่านหินไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น การประกอบกิจการขนส่งถ่านหินจึงเข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทที่ ๑๒(๔) การผลิต สะสม หรือขนส่งถ่านหินหรือถ่านโค้ก โดยที่ “การประกอบกิจการขนส่งถ่านหิน” หมายความว่า สถานที่ที่มีกิจกรรมหรือการดำเนินการให้บริการขนส่งถ่านหินซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยพาหนะขนส่งและจุดจอดพาหนะขนส่งสินค้า ซึ่งอาจจะมีสำนักงาน หรือที่พักคนงาน ด้วยหรือไม่ก็ตาม สำหรับสถานที่ที่ทำการผลิตหรือเก็บสะสมถ่านหิน ซึ่งเป็นจุดต้นทางของการขนส่งถ่านหินนั้นเข้าข่าย “การประกอบกิจการผลิตหรือสะสมถ่านหิน” ผู้ดำเนินการจะต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นในพื้นที่ที่สถานประกอบกิจการตั้งอยู่ด้วย

๒. ลักษณะของกิจกรรมหรือการกระทำที่มีความเสี่ยงและอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน และสิ่งแวดล้อม ซึ่งในกรณีการประกอบกิจการตามที่ได้หาหรือมานั้น ลักษณะของการประกอบกิจการดังกล่าวมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน และสิ่งแวดล้อม เช่น เสียงดัง ฝุ่นละอองจากการขนส่งด้วยรถยนต์ การรบกวนของถ่านหินจากรถบรรทุกตามเส้นทางการจราจร อุบัติเหตุจากการขนส่ง น้ำเสียจากการล้างทำความสะอาด และเหตุรำคาญจากการซ่อมบำรุงยานพาหนะบรรทุกถ่านหิน เป็นต้น

ดังนั้น การประกอบกิจการดังกล่าวจึงเข้าข่ายการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทที่ ๑๒(๔) การขนส่งถ่านหินตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ ผู้ดำเนินการจะต้องขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นในพื้นที่ที่ตั้งของสถานประกอบกิจการก่อนดำเนินการ ทั้งนี้ บริษัทสามารถดำเนินการได้ ดังนี้

๑) ตรวจสอบว่าราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของสถานประกอบกิจการ “การขนส่งถ่านหิน” มีข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้ “การขนส่งถ่านหิน” เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ต้องควบคุมในพื้นที่หรือไม่ หากพบว่ามีข้อบัญญัติท้องถิ่น บริษัทจะต้องขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนดำเนินการ และจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ และข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ด้วย

๒) ในกรณี que พบว่า ไม่มีข้อบัญญัติที่องถึนกำหนดให้ “การขนสงถ่านหิน” เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งผู้ประกอบกิจการจะไม่ต้องขออนุญาตประกอบกิจการตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข แต่จะต้องประกอบกิจการโดยไม่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญและกรณีที่มีเหตุรำคาญจากการประกอบกิจการเกิดขึ้น ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการดำเนินการเพื่อระงับเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นได้ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

#### ๔๖. การพิจารณาอนุญาตขยายพื้นที่ประกอบกิจการตลาดประเภทที่ ๒ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

เทศบาลตำบลได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการตลาดประเภทที่ ๒ โดยตั้งอยู่ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของโฉนดที่ดิน A และเติมพื้นที่ของโฉนดที่ดิน B ต่อมาได้ดำเนินการปรับปรุงให้มีอาคารโครงสร้างเหล็กหลังคามุงเมทัลชีท จำนวน ๔ หลังในพื้นที่ส่วนของโฉนดที่ดิน A ซึ่งเป็นส่วนที่ยังไม่ได้ขออนุญาตประกอบกิจการตลาด แต่ได้รับใบรับรองการก่อสร้างดัดแปลงอาคารหรือเคลื่อนย้ายอาคารจากเทศบาลออกให้ ณ วันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๑ และเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๑ ได้ยื่นขอขยายพื้นที่ตลาดประเภทที่ ๒ ให้ครอบคลุมพื้นที่ของโฉนดที่ดิน A ซึ่งมีอาคารดังกล่าวตั้งอยู่ กรณีเช่นนี้เทศบาลตำบลจะพิจารณาอนุญาตให้ขยายพื้นที่ประกอบกิจการตลาดประเภทที่ ๒ ได้หรือไม่ เนื่องจากมีบริเวณที่ขยายมีอาคารสิ่งปลูกสร้างซึ่งเป็นลักษณะของตลาดประเภทที่ ๑

#### ความเห็น

โดยที่ มาตรา ๓๔ บัญญัติให้ผู้ที่ต้องการจัดตั้งตลาดต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนการประกอบกิจการ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลง ขยายหรือลดสถานที่ตลาดต้องขออนุญาตเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อน จึงจะดำเนินการได้ และกฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๔ กำหนดว่าตลาดแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท ดังนี้ (๑) ตลาดประเภทที่ ๑ ได้แก่ ตลาดที่มีโครงสร้างอาคาร และมีลักษณะตามที่กำหนดไว้ในส่วนที่ ๑ และ (๒) ตลาดประเภทที่ ๒ ได้แก่ ตลาดที่ไม่มีโครงสร้างอาคาร และมีลักษณะตามที่กำหนดไว้ในส่วนที่ ๒ โดยในส่วนที่ ๒ ตลาดประเภทที่ ๒ ข้อ ๑๓ สถานที่สำหรับผู้ขายของต้องมีและเป็นไปตามหลักเกณฑ์และสุขลักษณะดังต่อไปนี้ (๖) กรณีที่มีโครงสร้างเฉพาะเสาและหลังคา โครงเหล็กคลุมผ้าใบ เต็นท์ ร่มหรือสิ่งอื่นใดในลักษณะเดียวกัน ต้องอยู่ในสภาพที่มั่นคงแข็งแรง กรมอนามัย ได้พิจารณากรณีดังกล่าวแล้วพบว่าผู้ประกอบกิจการได้ยื่นขอขยายพื้นที่ตลาดต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น พบว่าผู้ประกอบกิจการได้ดำเนินการขยายอาคารโดยใช้โครงสร้างเหล็กหลังคามุงเมทัลชีท จำนวน ๔ หลัง เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ในหมวด ๑ ลักษณะของตลาดข้อ ๔ ประกอบกับลักษณะตามที่กำหนดไว้ในส่วนที่ ๑ และส่วนที่ ๒ ตามกฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้วพบว่าลักษณะของตลาดตามที่ได้หาหรือมานี้ เข้าข่ายตลาดประเภทที่ ๒ ดังนั้นเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถพิจารณาอนุญาตให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ และหลักเกณฑ์ในข้อบัญญัติที่องถึนได้ ทั้งนี้เมื่อผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งตลาดประเภทที่ ๒ ได้ดำเนินการต่อเนื่องกันเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่าตลาดประเภทที่ ๒ นั้น มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นตลาดประเภทที่ ๑ ได้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและผู้รับใบอนุญาตร่วมกันพิจารณากำหนดแผนการพัฒนาปรับปรุงให้เป็นตลาดประเภทที่ ๑ ตามกฎกระทรวงนี้ตามระยะเวลาและขั้นตอนที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดต่อไป

## ๔๗. แนวทางการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการ กรณี ซุปเปอร์มาร์เก็ตและมินิมาร์ท

การดำเนินกิจการทางการค้ารวมกันในพื้นที่เดียวกัน ได้แก่ การสะสมอาหาร การจำหน่ายอาหาร (มีการให้บริการอุ่นอาหารให้สุกหรือเกิดความร้อน) และ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทกิจการที่เกี่ยวกับสัตว์และผลิตภัณฑ์ (๖) อาหารสัตว์ ยาฆ่าแมลง และประเภทเกี่ยวกับอาหาร เครื่องดื่ม น้ำดื่ม (๑๖) การผลิตน้ำแข็ง (๒๔) การถนอมอาหารด้วยเครื่องจักรที่มีกำลังผลิตตั้งแต่ ๕ แรงม้าขึ้นไป (ตู้เย็นแช่อาหาร) กรณีเช่นนี้เทศบาลตำบล สามารถพิจารณาออกใบอนุญาตและจัดเก็บค่าธรรมเนียมได้ทั้งหมดหรือไม่และมีแนวทางการปฏิบัติอย่างไร

### ความเห็น

ราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องตรวจสอบรายละเอียดข้อเท็จจริงของลักษณะการประกอบกิจการว่ามีกระบวนการ กิจกรรม หรือขั้นตอนการดำเนินการอย่างไรบ้าง และวิเคราะห์ว่าการดำเนินกิจกรรมในลักษณะดังกล่าวนั้น เข้าข่ายต้องขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขในหมวดใดหรือไม่ โดยมีแนวทางการพิจารณา ดังนี้

๑. แนวทางการตีความ ขอบเขตความหมายของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ สถานที่จำหน่ายอาหาร และสถานที่สะสมอาหาร

๑.๑ การพิจารณาขอบเขตความหมายของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มีหลักในการพิจารณา ๒ ส่วน คือ ๑) พิจารณาจากคำหรือข้อความตามตัวบทกฎหมายต้องตีความอย่างเคร่งครัด และ ๒) พิจารณาจากลักษณะของกิจกรรมหรือการกระทำที่มีความเสี่ยงและอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงาน ลูกค้า ชุมชน หรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งการประกอบกิจการดังกล่าวข้างต้นสามารถพิจารณาได้ดังนี้

(๑) กิจการประเภท ๒(๖) การผลิต โม่ ปั่น บด ผสม บรรจุ สะสม หรือกระทำอื่นใดต่อสัตว์หรือพืชหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสัตว์หรือพืชเพื่อเป็นอาหารสัตว์หรือส่วนประกอบของอาหารสัตว์ พิจารณาจากขอบเขต ความหมาย ลักษณะของการประกอบกิจการ และความเสี่ยงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแล้ว พบว่า “การผลิต โม่ ปั่น บด ผสม บรรจุ สะสม หรือกระทำอื่นใดต่อสัตว์หรือพืชหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสัตว์หรือพืชเพื่อเป็นอาหารสัตว์หรือส่วนประกอบของอาหารสัตว์” เป็นกระบวนการหรือวิธีการซึ่งกระทำต่อวัตถุดิบที่จะนำมาเป็นอาหารสัตว์หรือส่วนประกอบของอาหารสัตว์ ดังนั้น จึงมีขอบเขตความหมายไม่ครอบคลุมถึงการกระทำเกี่ยวกับอาหารสัตว์สำเร็จรูปที่พร้อมจำหน่าย เพราะได้ถูกบรรจุอยู่ในภาชนะบรรจุที่มิดชิด เช่น กระจบอง กล่อง ถุง หรือกระสอบที่พร้อมจำหน่าย ฯลฯ และไม่มีการแบ่งบรรจุจึงไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อีกทั้ง มีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ ควบคุมเกี่ยวกับคุณภาพหรือมาตรฐานของภาชนะบรรจุอาหารสัตว์ ตลอดจนการเก็บรักษาอาหารสัตว์ด้วยแล้ว ดังนั้นการสะสมอาหารสัตว์สำเร็จรูปไว้เพื่อจำหน่ายจึงไม่เข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘

(๒) กิจการประเภท ๓(๑๖) การผลิต สะสม แบ่งบรรจุ หรือขนส่งน้ำแข็ง พิจารณาจากขอบเขต ความหมาย ลักษณะของการประกอบกิจการ และความเสี่ยงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแล้ว พบว่า “การผลิต สะสม แบ่งบรรจุ หรือขนส่งน้ำแข็ง” คือ สถานที่ที่ทำการผลิต (การทำก้อนน้ำแข็ง การตัด บด โม่) สะสม แบ่งบรรจุ และขนส่งน้ำแข็งไว้เพื่อการจำหน่ายแบบค้าส่ง รวมถึงการขนส่งน้ำแข็งเพื่อจำหน่ายด้วยทั้งนี้ยกเว้น ในสถานที่จำหน่ายอาหาร การเช่าขาย การขายในตลาด และการผลิตเพื่อบริโภคในครัวเรือน ดังนั้นหากการผลิต สะสม แบ่งบรรจุน้ำแข็งในปริมาณไม่มากในสถานที่จำหน่ายอาหาร จึงได้รับการยกเว้น

โดยไม่ต้องขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เนื่องจากถูกควบคุมตามหมวด ๘ อยู่แล้ว แต่หากมีการดำเนินการในปริมาณมากเพื่อการค้า จนอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนบริเวณโดยรอบก็ต้องขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพด้วย

(๓) กิจการประเภท ๓(๒๔) การเก็บ การถนอมอาหารด้วยเครื่องจักร โดยพิจารณาจากขอบเขต ความหมาย ลักษณะของการประกอบกิจการ และความเสียหายหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแล้ว พบว่า “การเก็บ การถนอมอาหารด้วยเครื่องจักร” หมายถึง สถานที่ที่มีเครื่องจักร หรือวัสดุอุปกรณ์ หรือเครื่องมือใด ๆ ที่เป็นเครื่องจักรซึ่งจัดไว้เพื่อให้บริการในการเก็บอาหาร หรือถนอมอาหาร ที่มีใช้การแช่แข็งอาหารตามกิจการประเภท ๓(๒๓) การประกอบกิจการห้องเย็นแช่แข็งอาหาร ทั้งนี้ยกเว้น ในสถานที่จำหน่ายอาหาร การเร่ขาย การขายในตลาด และการผลิตเพื่อบริโภคในครัวเรือน ดังนั้น หากผู้ประกอบกิจการมีการเก็บ การถนอมอาหารด้วยเครื่องจักรในสถานที่จำหน่ายอาหาร และได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการสถานที่จำหน่ายอาหารแล้ว จึงไม่ต้องยื่นขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทที่ ๓(๒๔) อีก ทั้งนี้ ราชการส่วนท้องถิ่นต้องตรวจสอบข้อเท็จจริง แล้วพิจารณาลักษณะการประกอบกิจการ และผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการนั้นด้วย

(๔) กิจการประเภท ๑๒(๑๖) การผลิต สดสม บรรจุ ขนส่งสารกำจัดศัตรูพืช หรือพาหะนำโรค โดยพิจารณาจากขอบเขต ความหมาย ลักษณะของการประกอบกิจการ และความเสียหายหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแล้ว พบว่า “การผลิต สดสม บรรจุ ขนส่งสารกำจัดศัตรูพืชหรือพาหะนำโรค” หมายความว่า สถานที่ที่ทำการผลิต บรรจุหรือเก็บสะสมสารกำจัดศัตรูพืช เช่น ยากันยุง สารเคมีฉีดฆ่าแมลง เป็นต้น รวมทั้งการขนส่งสารกำจัดศัตรูพืชหรือพาหะนำโรคด้วย และเมื่อพิจารณาจากความเสียหายหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น หากมีการประกอบกิจการโดยมีการจัดการและการป้องกันที่ไม่เหมาะสมอาจก่อให้เกิดการรั่วไหลของสารเคมีหรือปนเปื้อนกับวัตถุชนิดอื่น ๆ จนอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อมใกล้เคียงได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการควบคุมดูแลสุขภาพลักษณะของการประกอบกิจการในทุกขั้นตอน กระบวนการหรือทุกกิจกรรมของกิจการประเภทนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการผลิตหรือการสะสมเพียงอย่างเดียว หรือทำหลาย ๆ กิจกรรมอยู่ในกิจการเดียวกัน ก็เข้าข่ายกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข เช่น การสะสมสารกำจัดศัตรูพืช ยากันยุง สารเคมีฉีดฆ่าแมลงวัน เป็นต้น ลักษณะของการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวเข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ประเภทกิจการที่ ๑๒(๑๖)

๑.๒ การพิจารณาขอบเขตความหมายของการประกอบกิจการสถานที่จำหน่ายอาหาร และสถานที่สะสมอาหาร หากราชการส่วนท้องถิ่นตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วพบว่า

(๑) ซุปเปอร์มาร์เก็ตและมินิมาร์ทมีการจำหน่ายอาหารประเภทผัก ผลไม้ นม อาหารพร้อมปรุง เนื้อสัตว์ดิบ ไข่ดิบ อาหารแช่แข็ง หรือเครื่องปรุงรสต่าง ๆ โดยผู้ซื้อต้องนำไปทำ ประกอบ หรือปรุงเพื่อบริโภคในภายหลัง จะเข้าข่ายตามค่านิยมของ “สถานที่สะสมอาหาร”

(๒) ซุปเปอร์มาร์เก็ตและมินิมาร์ทมีการจำหน่ายอาหารที่มีลักษณะของการปรุง ประกอบ และจำหน่ายให้ผู้ซื้อบริโภคได้ทันที เช่น การขายกาแฟสด น้ำผลไม้ปั่น การนำอาหารแช่แข็งมาอุ่นให้สุกหรือทำให้ร้อนจนสามารถบริโภคได้ ไม่ว่าผู้ซื้อจะบริโภค ณ ที่นั้นหรือนำไปบริโภคที่อื่นก็ตาม จะเข้าข่ายตามค่านิยมของ “สถานที่จำหน่ายอาหาร” ทั้งนี้ แม้ว่าจะมีกิจกรรมเพียงแค่นำอาหารมาอุ่นให้สุกหรือทำให้ร้อนและจำหน่ายให้ผู้ซื้อบริโภคได้ทันที ก็เข้าข่ายตามค่านิยมของ “สถานที่จำหน่ายอาหาร” ด้วย เนื่องจากต้องมีการควบคุมดูแลสุขภาพลักษณะของกิจกรรมดังกล่าว เช่น การดูแลความสะอาดของเครื่องมือหรืออุปกรณ์การอุ่นอาหาร การเปิดหรือเจาะอาหารซึ่งมีโอกาสปนเปื้อนเชื้อก่อโรคได้ การวางอาหารสูงจากพื้น

อย่างน้อย ๖๐ ซม. และการจัดเก็บอุปกรณ์ต่าง ๆ ให้ถูกสุขลักษณะ รวมทั้งการดูแลสุขลักษณะของผู้สัมผัสอาหาร

๒. แนวทางการพิจารณาอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ สถานที่จำหน่ายอาหาร และสถานที่สะสมอาหาร

ราชการส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาอนุญาตตามข้อเท็จจริงของลักษณะการประกอบกิจการว่ามีกระบวนการ กิจกรรม หรือขั้นตอนการดำเนินการอย่างไรบ้าง หากพบว่าเข้าข่ายต้องขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขต้องพิจารณาอนุญาตให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย จะเห็นว่าการประกอบกิจการในซูเปอร์มาร์เก็ตและมินิมาร์ทตามนั้นมีการประกอบกิจการหลายประเภทในสถานที่เดียวกัน ดังนั้นราชการส่วนท้องถิ่นจึงสามารถพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการได้ดังนี้ ๑) สถานที่จำหน่ายอาหาร ๒) สถานที่สะสมอาหาร และ ๓) กิจการประเภท ๑๒(๑๖) การผลิต สดสม บรรจุ ขนส่งสารกำจัดศัตรูพืชหรือพาหะนำโรค ทั้งนี้ ราชการส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงสุขลักษณะในการประกอบกิจการแต่ละประเภทโดยอาจแนะนำให้ผู้ประกอบการจัดเก็บสินค้าให้เป็นสัดส่วน และถูกสุขลักษณะแยกตามประเภทของสินค้าให้ชัดเจนซึ่งการวัดพื้นที่ของสถานประกอบการไม่ควรซ้ำซ้อนกัน โดยต้องคำนึงถึงขั้นตอนการรับสินค้า การเก็บสินค้า การเตรียม การปรุง การวางจำหน่าย รวมถึงการดูแลสุขลักษณะส่วนบุคคลของผู้สัมผัสอาหาร และการจัดการของเสียที่เกิดขึ้นจากกระบวนการต่าง ๆ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของผู้ปฏิบัติงาน ผู้รับบริการ ชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม

ถึงแม้ว่าบางกิจการจะไม่เข้าข่ายต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่ผู้ประกอบการจะต้องประกอบกิจการให้ถูกสุขลักษณะโดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมจนเป็นเหตุรำคาญแก่ผู้ปฏิบัติงาน หรือผู้รับบริการ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่งได้ตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

สำหรับกรณีที่มีการประกอบกิจการหลายประเภทที่ไม่เกี่ยวเนื่องกันหรือมีกระบวนการผลิตแยกส่วนกันอยู่ในสถานที่หรือบริเวณเดียวกันไม่ว่าจะเป็นเจ้าของเดียวกันหรือไม่ก็ตาม ซึ่งในกรณีเช่นนี้ต้องขออนุญาตหลายใบตามประเภทหรือชนิดของผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางการค้า การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตควรคำนึงถึงความเป็นจริงของการประกอบกิจการแต่ละประเภทด้วยว่า กิจการประเภทใดจะก่อผลกระทบต่อชุมชนมากน้อยเพียงใด ซึ่งการกำหนดค่าธรรมเนียมในข้อบัญญัติท้องถิ่นควรคำนึงถึงประเภทและขนาดของกิจการ รวมถึงรายได้จากการประกอบกิจการนั้น ๆ เพื่อความเหมาะสมและความยุติธรรมสำหรับผู้ประกอบการ หรือในกรณีที่มีการประกอบกิจการหลายประเภทในบริเวณเดียวกันที่เข้าข่ายต้องขออนุญาตหลายใบและมีผู้ประกอบการรายเดียวกัน ราชการส่วนท้องถิ่นอาจจะกำหนดให้อัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตใบที่สองลดลงครึ่งหนึ่งก็ได้ ซึ่งต้องกำหนดรายละเอียดอัตราค่าธรรมเนียมไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ชัดเจนด้วย

#### ๔๘. แนวทางการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการสถานที่จำหน่ายอาหารและการแสดงดนตรีสดในสถานที่ที่เป็นแพยื่นออกไปยังแม่น้ำ

ร้านจำหน่ายอาหารที่มีการจัดให้มีการแสดงดนตรี โดยแบ่งสถานที่ออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่อยู่บนพื้นดิน และส่วนที่อยู่บนแพที่ยื่นไปในแม่น้ำ โดยส่วนที่อยู่บนพื้นดิน อาคารในส่วนนี้มีความมั่นคงแข็งแรง และมีการขออนุญาตถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และ ส่วนที่เป็นแพยื่นไปในแม่น้ำ

พื้นที่ส่วนนี้เทศบาลเมือง ก. มีคำสั่งห้ามใช้อาคาร เนื่องจากไม่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เทศบาลเมือง ก. จึงขอหารือว่า เทศบาลเมือง ก. จะสามารถออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทจัดให้มีการแสดงดนตรี เต็นรำ รำวง ร้องเง็ง ดิสโก้เทค คาราโอเกะ หรือการแสดงอื่นๆ ในทำนองเดียวกัน ได้หรือไม่ และมีหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตอย่างไร

### ความเห็น

การพิจารณาออกใบอนุญาตนั้นให้ราชการส่วนท้องถิ่นพิจารณาตามข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกำหนดเป็นสำคัญ

กรณีพื้นที่ที่ใช้สำหรับประกอบกิจการตั้งอยู่บนพื้นดิน ประกอบด้วย ห้องครัวสำหรับปรุงประกอบอาหาร ที่นั่งรับประทานอาหารบางส่วน ที่สำหรับจัดให้มีการแสดงดนตรี และห้องสุขา อาคารในส่วนนี้มีความมั่นคงแข็งแรงและมีการขออนุญาตถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ในการพิจารณาอนุญาตตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีแนวทางดำเนินการดังนี้

๑) กรณีสถานที่จำหน่ายอาหาร ที่มีพื้นที่เกินกว่า ๒๐๐ ตารางเมตร ต้องขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และกรณีพื้นที่ไม่เกิน ๒๐๐ ตารางเมตร ต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนดำเนินการตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายกระทรวงสุขลักษณะของสถานที่จำหน่ายอาหาร พ.ศ. ๒๕๖๑ และหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต

๒) หากสถานที่จำหน่ายอาหารตามข้อ ๑.๑ มีการแสดงดนตรี โดยมีนักร้องนำและเครื่องดนตรีเข้าข่ายต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพด้วย เนื่องจากการแสดงดนตรีมีความเสี่ยงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับผู้ปฏิบัติงาน ลูกค้า หรือ ผู้มารับบริการและผู้พักอาศัยในบริเวณใกล้เคียง เช่น อุปกรณ์เครื่องดนตรีหรือระบบไฟฟ้าที่อาจไม่ปลอดภัย เสียงดัง เป็นเหตุรำคาญ การจัดแสงสว่างที่ไม่เหมาะสม เป็นต้น อีกทั้งจะเห็นได้ว่าสถานที่จำหน่ายอาหาร แม้จะไม่มีแสดงดนตรีก็ยังสามารถประกอบกิจการได้ ทั้งนี้ ร้านอาหารที่จัดให้มีการแสดงดนตรีถือเป็นการจงใจเพื่อผลประโยชน์ทางการค้า แม้ว่าจะไม่ได้เรียกเก็บเงินค่าเข้าชมการแสดงที่เป็นตัวเงินจากลูกค้าโดยตรงก็ตาม ดังนั้น หากเทศบาลเมือง ก. ได้ออกเทศบัญญัติ เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้กิจการการแสดงดนตรี ตามข้อ ๙(๖) กิจการการแสดงดนตรีดังกล่าว จึงเป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในพื้นที่ผู้ประกอบการจะต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทการแสดงดนตรีและจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายกระทรวงควบคุมสถานประกอบการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ และหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตด้วย และหากราชการส่วนท้องถิ่นตรวจสอบพบว่าสถานที่จำหน่ายอาหารไม่ได้รับใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งการจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารตามข้อ ๑.๑ และไม่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามข้อ ๑.๒ ก่อนดำเนินการ ราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้ (๑) รวบรวมพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงของสถานประกอบการที่ไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ได้รับหนังสือรับรองการแจ้งเพื่อดำเนินคดีกับผู้ประกอบการ (๒) แนะนำให้ผู้ประกอบการหยุดดำเนินการและมายื่นคำขอรับใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งการจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารและยื่นคำขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทการแสดงดนตรีจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

กรณีพื้นที่ที่ใช้สำหรับประกอบกิจการอยู่บนแพที่ยื่นไปยังแม่น้ำ จากข้อเท็จจริง พบว่า เป็นพื้นที่ที่ต่อเนื่องกับส่วนที่อยู่บนพื้นดิน โดยบริเวณพื้นที่ที่เป็นแพจะใช้เป็นที่นั่งรับประทานอาหารสำหรับลูกค้า ซึ่งพื้นที่ส่วนนี้เป็นพื้นที่ที่เทศบาลเมือง ก. มีคำสั่งห้ามใช้อาคาร เนื่องจากไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

ว่าด้วยการควบคุมอาคารซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่าแพเป็นอาคารตามมาตรา ๔ พระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เมื่อพิจารณานิยาม “อาคาร” หมายความว่า ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงาน และสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้...” ซึ่งการสร้างอาคารจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นนอกจากนี้ยังมีการปลูกสร้างอาคาร (แพ) ล่องลำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำของแม่น้ำ จ. โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๗ ของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ ประกอบกับกฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๕ วรรคสอง กำหนดว่า “สถานประกอบกิจการที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองหรือกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร สถานประกอบกิจการที่เป็นโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานหรือสถานประกอบกิจการ ที่มีการประกอบเกี่ยวกับวัตถุอันตราย ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วยแล้วแต่กรณี” ดังนั้น ราชการส่วนท้องถิ่นจึงควรมีการประสานกับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการร่วมกันในการพิจารณาอนุญาตด้วย

#### ๔๙. การพิจารณาอนุญาตจัดตั้งตลาดในพื้นที่ถนนสาธารณะของหมู่บ้านจัดสรร

กลุ่มแม่ค้ารวมตัวกันค้าขายในบริเวณถนนสาธารณะของหมู่บ้านจัดสรร ได้ยื่นขออนุญาตจัดตั้งตลาดซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบล ก. ได้ออกใบอนุญาตตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ และต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ องค์การบริหารส่วนตำบล ก. ไม่ต่อใบอนุญาตให้และตลาดยังดำเนินการต่อจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๑ กรณีเช่นนี้จะสามารถต่อใบอนุญาตจัดตั้งตลาดได้หรือไม่ หากไม่ได้จะมีวิธีการดำเนินการอย่างไร

#### ความเห็น

ลักษณะดังกล่าวราชการส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ ดังนี้

๑. เนื่องจากการดำเนินกิจการตลาดดังกล่าวเป็นการดำเนินกิจการในพื้นที่ถนนสาธารณะของหมู่บ้านจัดสรรซึ่งเป็นพื้นที่เอกชน ในกรณีดังกล่าวผู้มายื่นขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการจะต้องมีเอกสารแสดงสิทธิการครอบครองหรือใช้ประโยชน์พื้นที่ หรือเป็นผู้ได้รับอนุญาตจากผู้มีกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ให้ใช้พื้นที่บริเวณดังกล่าว จากกรณีนี้ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการคือผู้ที่ได้รับการมอบหมายจากผู้แทนพ่อค้าแม่ค้าในตลาดให้เป็นผู้ขอต่อใบอนุญาต ดังนั้น ผู้ที่ขอรับใบอนุญาตจะต้องมีเอกสารหลักฐานที่แสดงสิทธิการใช้พื้นที่เพื่อใช้เป็นเอกสารหลักฐานประกอบการพิจารณาอนุญาตของราชการส่วนท้องถิ่น เนื่องจากลักษณะการประกอบกิจการเป็นการใช้พื้นที่ถนนภายในหมู่บ้านจัดสรรมาจัดเป็นตลาด ลักษณะดังกล่าวอาจเป็นการรอนสิทธิประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่จัดตลาดนั้น ซึ่งถนนสาธารณะของหมู่บ้านจัดสรรเป็นสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินหรือนิติบุคคลได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาตให้ตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรและให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินหรือนิติบุคคลที่จะบำรุงรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าว ให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นนั้นต่อไป และจะกระทำการอันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ตามมาตรา ๔๓ มาตรา ๔๔(๑) มาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังนั้น การจัดตั้งตลาดบริเวณถนนสาธารณะของหมู่บ้านจัดสรร (หมู่บ้านบัวทอง) จึงอาจเป็นการกระทำที่เป็นเหตุให้ประโยชน์การใช้ถนนลดไปหรือเสื่อมความสะดวกและเป็นการรบกวนขัดสิทธิของบุคคลในอันที่จะครองหรือใช้ทรัพย์สินโดยปกติสุข จึงอาจเป็นการกระทำละเมิดสิทธิ ในความเป็นอยู่ส่วนตัวภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ดี ดังนั้น การที่บุคคลใดจะดำเนินกิจการหรือดำเนินการใดๆ ในบริเวณพื้นที่ ดังกล่าวจึงต้องมีเอกสารแสดงสิทธิ หรือเอกสาร

ที่ได้รับคามยินยอมจากผู้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว ทั้งนี้ ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถประสานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบสิทธิการใช้ที่ดินต่อไป

๒. หากผู้ประกอบการสามารถแสดงเอกสารหลักฐานตามข้อ ๑ แล้ว ในการพิจารณาออกใบอนุญาตเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งต้องพิจารณาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่น หากผู้ประกอบการปฏิบัติถูกต้องตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถพิจารณาออกใบอนุญาต ประกอบกิจการให้แก่ผู้ประกอบการได้โดยคำนึงถึงปัญหาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการต่อประชาชนผู้ใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะเนื่องจากการประกอบกิจการตลาดใช้พื้นที่ประกอบการในบริเวณกว้างและผลกระทบที่เกิดจากการประกอบกิจการมีหลายด้าน จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดพื้นที่ประกอบการเป็นการเฉพาะเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการควบคุมและป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชน แม้ว่าตลาดจะตั้งอยู่ในพื้นที่เอกชนแต่สถานที่ตั้งเป็นบริเวณถนนที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน องค์การบริหารส่วนตำบล ก. จึงควรพิจารณาความเหมาะสมที่จะใช้เป็นพื้นที่ในการดำเนินกิจการตลาดด้วย



## หมวด ๑๓ ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ

### ๕๐. อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการเปรียบเทียบปรับ

การประกอบกิจการโดยไม่ได้รับใบอนุญาตหรือไม่ต่ออายุใบอนุญาต ซึ่งมีความผิดมาตรา ๓๓ และมีโทษตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจเปรียบเทียบปรับหรือไม่ และหากเปรียบเทียบปรับไม่ได้จะต้องส่งเรื่องเข้าสู่คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีพิจารณา ทำให้การปฏิบัติงานล่าช้าและเสียค่าใช้จ่ายในการจ่ายเบี้ยประชุมกรรมการ เทศบาลจึงเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจเปรียบเทียบคดีที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

#### ความเห็น

ตามบทบัญญัติมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ใบอนุญาตมีอายุหนึ่งปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต และการต่ออายุใบอนุญาตต้องยื่นคำขอก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุพร้อมกับชำระค่าธรรมเนียม และให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขอต่ออายุใบอนุญาต และการอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต หากผู้ประกอบการมายื่นคำขอต่ออายุหลังใบอนุญาตสิ้นอายุและมีการประกอบกิจการระหว่างที่ใบอนุญาตสิ้นอายุจะมีความผิดฐานประกอบกิจการโดยไม่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ส่วนกรณีที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีเพื่อเปรียบเทียบคดีกับผู้กระทำความผิด เนื่องจากบทกำหนดโทษตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขเป็นโทษทางอาญาจึงต้องมีความรอบคอบและรัดกุมในการพิจารณากำหนดอัตราโทษและไม่เป็นการใช้อำนาจเฉพาะบุคคลเพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายจึงจำเป็นต้องกำหนดให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี เพื่อใช้ดุลพินิจในการถ่วงดุลอำนาจในการพิจารณากำหนดอัตราโทษด้วยความเหมาะสม และให้เกิดความเป็นธรรมในการคุ้มครองสิทธิทางสุขภาพของประชาชน

### ๕๑. แนวทางการพิจารณาเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

การพิจารณาเปรียบเทียบคดีตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กรณีสถานประกอบการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประกอบกิจการโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และกรณีสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารประกอบกิจการโดยไม่ได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดังนั้นเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย กรณีนี้หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีการดำเนินการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนขอให้ดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายแล้วพนักงานสอบสวนสามารถส่งเรื่องเสนอคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีเพื่อดำเนินการต่อได้หรือไม่ และกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นพบการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ก่อนวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๐ แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รวบรวมและตรวจสอบพยานหลักฐานสรุปเสนอคณะกรรมการเปรียบเทียบ หลังวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๐ จากกรณีดังกล่าวมีแนวทางในการดำเนินงานอย่างไรและการพิจารณาบทลงโทษต้องดำเนินการตามกฎหมายฉบับใด

## ความเห็น

มาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติให้ เขตจังหวัดทุกจังหวัดและเขตกรุงเทพมหานครมีคณะกรรมการเปรียบเทียบเพื่อให้เป็นกลไกในการพิจารณา การกระทำผิดที่เห็นว่าผู้กระทำผิดไม่ควรถูกฟ้องร้องหรือได้รับโทษจำคุก ซึ่งกลไกนี้จะช่วยลดขั้นตอน ในการพิจารณาคดี เนื่องจากไม่ต้องดำเนินการจนถึงชั้นศาลเพียงแต่จ่ายค่าปรับตามดุลพินิจของคณะกรรมการ เปรียบเทียบภายในเวลาที่กำหนด และไม่เกินอัตราโทษที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติก็จะถือว่าคดี เป็นอันเลิกกัน ซึ่งในขั้นตอนการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการเปรียบเทียบนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์ปกครอง ส่วนท้องถิ่นมิใช่ของพนักงานสอบสวน หากพบผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการพิจารณาว่าความผิดดังกล่าวสมควร ถูกฟ้องร้องและดำเนินคดีในชั้นศาลหรือไม่ หากเห็นว่าไม่สมควรถูกฟ้องร้อง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการเปรียบเทียบหากผู้กระทำผิดไม่มาแสดงตนตามหนังสือเรียกตัว ปฏิเสธข้อกล่าวหา ไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนด หรือกรณีที่คณะกรรมการเปรียบเทียบได้พิจารณาแล้วเห็นว่าควรดำเนินการ ฟ้องร้องหรือควรได้รับโทษจำคุก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน ให้ดำเนินคดีได้ ทั้งนี้ เมื่อได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนแล้ว พนักงานสอบสวนมีหน้าที่รวบรวม พยานหลักฐาน และเสนอสำนวนต่ออัยการเพื่อฟ้องร้องต่อศาลต่อไป โดยคดีดังกล่าวจะไม่กลับเข้าสู่ กระบวนการเปรียบเทียบปรับอีก

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๐ ได้บัญญัติอัตราโทษให้สูงขึ้น และตามประมวลกฎหมายอาญา หมวด ๒ การใช้กฎหมายอาญา มาตรา ๓๓ กำหนดว่าถ้ากฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำความผิดแตกต่างกับกฎหมายที่ใช้ในภายหลังการกระทำความผิด ให้ใช้กฎหมายในส่วนที่เป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิด ไม่ว่าในทางใด ดังนั้นกรณีผู้กระทำความผิด ได้กระทำความผิด ก่อนวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๐ แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ดำเนินการรวบรวมเอกสาร หลักฐาน และเสนอ สำนวนภายหลังวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๐ ในกรณีนี้ในการพิจารณาบทลงโทษนั้นให้คณะกรรมการ เปรียบเทียบพิจารณาโทษตามอัตราโทษที่บัญญัติในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะกระทำความผิด

## ๕๒. การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ โดยกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ตามขนาดของพื้นที่ กรณี กำหนดในอัตราพื้นที่เป็นตารางเมตร

เทศบาลเมือง ม. หรือเรื่องการออกเทศบัญญัติว่าด้วยการควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือ ทางสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยที่บัญญัติท้ายเทศบัญญัติเทศบาลเมือง ม. ได้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะโดยลักษณะวิธีการจัดวางในที่ใดเป็นปกติ ในอัตรา ๓๖๐ บาท ต่อตารางเมตร ซึ่งเป็นการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมตามขนาดของพื้นที่ เช่น นาย ก. มีพื้นที่ขนาด ๒.๕ ตารางเมตร ต้องเสียค่าธรรมเนียม ในอัตรา ๙๐๐ บาทต่อปี นาย ข. มีพื้นที่ขนาด ๓ ตารางเมตร ต้องเสียค่าธรรมเนียม ในอัตรา ๑,๐๘๐ บาทต่อปี นาย ค. มีพื้นที่ขนาด ๓.๕ ตารางเมตร ต้องเสียค่าธรรมเนียม ในอัตรา ๑,๒๖๐ บาท ต่อปี และนาย ง. มีพื้นที่ขนาด ๔ ตารางเมตร ต้องเสียค่าธรรมเนียมในอัตรา ๑,๔๔๐ บาทต่อปี เป็นการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมถูกต้องหรือไม่

## ความเห็น

การคิดอัตราค่าธรรมเนียมดังกล่าวข้างต้นจะมีผลให้ผู้ประกอบกิจการต้องจ่ายค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะโดยลักษณะวิธีการจัดวางในที่ใดเป็นปกติเกินกว่าอัตรา

ค่าธรรมเนียมที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต หนังสือรับรองการแจ้ง และการให้บริการในการจัดการสิ่งปฏิภูลหรือมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งในกฎกระทรวงฯ ข้อ ๒ (๕) (ก) ได้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะโดยลักษณะวิธีการจัดวางสินค้า ในที่หนึ่งที่ได้เป็นปกติไว้ ๗๕๐ บาท แต่การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมของเทศบาลเมือง ม. ได้กำหนด อัตราค่าธรรมเนียมที่เกินจากอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง กรณีเช่นนี้เทศบาลเมือง ม. จะไม่สามารถเก็บ ค่าธรรมเนียมในอัตราที่เกินจากกฎกระทรวงได้ ตามบทบัญญัติมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมที่กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดค่าธรรมเนียม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทั้งนี้ เทศบาลเมือง ม. ควรแก้ไขอัตราค่าธรรมเนียมท้ายเทศบัญญัติฯ ให้เป็นไปตามที่ กฎหมายกำหนด ในอัตราที่แตกต่างกันโดยจัดเก็บตามขนาดของพื้นที่ที่จำหน่ายสินค้าได้ แต่เมื่อคิดอัตรา ค่าธรรมเนียมทั้งหมดที่ผู้ประกอบการต้องจ่ายในการขอรับใบอนุญาตแล้ว อัตราค่าธรรมเนียมดังกล่าว จะต้องไม่เกินจากที่กฎกระทรวงกำหนดไว้คือในอัตรา ๗๕๐ บาท โดยไม่ต้องกำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่น ว่าต้องเก็บไม่เกิน ๗๕๐ บาท

### **๕๓. การชำระค่าธรรมเนียมและค่าปรับ กรณีค้างชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและหนังสือรับรองการแจ้ง ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม**

องค์การบริหารส่วนตำบล หรือว่าการขอต่ออายุใบอนุญาตจะต้องยื่นคำขอก่อนใบอนุญาตเดิม หมดอายุ เมื่อได้ยื่นคำขอพร้อมกับเสียค่าธรรมเนียมแล้ว ให้ผู้ประกอบการต่อไปได้จนกว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่น จะสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาต ดังนั้น เมื่อใบอนุญาตหมดอายุผู้ประกอบการจะไม่ใช่ว่ามีหน้าที่ที่ต้องเสีย ค่าธรรมเนียมแต่จะอยู่ในข่ายการประกอบกิจการที่ไม่ได้รับอนุญาตประกอบกับข้อบังคับตำบล พ.ศ. ๒๕๔๓ (ข้อ ๑๓) ออกข้อบังคับไม่ตรงตามเจตนารมณ์พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นเหตุผลที่องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ได้ดำเนินการเก็บค่าปรับเพิ่มร้อยละ ๒๐ กรณีมาชำระเกิน ระยะเวลาที่กำหนด ความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลในกรณีดังกล่าวถูกต้องหรือไม่

ผู้รับหนังสือรับรองการแจ้งต้องเสียค่าธรรมเนียมเป็นประจำทุกปี ตลอดระยะเวลาที่ดำเนิน กิจการนั้น และให้ชำระค่าธรรมเนียมก่อนครบรอบในแต่ละปี หากมิได้ชำระค่าธรรมเนียมภายในเวลาที่กำหนด จะต้องชำระค่าปรับเพิ่มอีกร้อยละ ๒๐ ของค่าธรรมเนียมที่ค้างชำระ เว้นแต่ผู้แจ้งจะได้บอกเลิกการดำเนิน กิจการนั้นก่อนถึงกำหนดการเสียค่าธรรมเนียมครั้งต่อไป ตามข้อบังคับตำบล พ.ศ. ๒๕๔๓ (ข้อ ๑๔) แต่องค์การบริหารส่วนตำบลมิได้มีการเรียกให้ผู้รับหนังสือรับรองการแจ้งมาชำระค่าปรับเพิ่มร้อยละ ๒๐ ความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลในกรณีดังกล่าวถูกต้องหรือไม่

#### **ความเห็น**

มาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ ใบอนุญาตมีอายุหนึ่งปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาตและให้ใช้ได้เพียงในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่น ที่เป็นผู้ออกใบอนุญาตเท่านั้น และการต่ออายุใบอนุญาตต้องยื่นคำขอก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุพร้อมกับชำระ ค่าธรรมเนียมและให้ผู้ประกอบการต่อไปได้จนกว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาต และให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข การขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตตามมาตรา ๕๔ ซึ่งการต่ออายุใบอนุญาตผู้ประกอบการ ต้องมายื่นคำขอก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุแต่หากมายื่นคำขอหลังใบอนุญาตสิ้นอายุ จะถือเป็นการประกอบกิจการ โดยไม่ได้รับใบอนุญาตและจะมีความผิดฐานประกอบกิจการโดยไม่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๓๘ ต้องระวางโทษ

ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น จะต้องดำเนินการเปรียบเทียบคดีต่อไปด้วยในขณะเดียวกันจะต้องแจ้งให้ผู้ประกอบกิจการมายื่นคำขออนุญาต ประกอบกิจการใหม่ ดังนั้น ในกรณีที่ใบอนุญาตสิ้นอายุราชการส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถเก็บค่าปรับ เพิ่มร้อยละ ๒๐ ได้

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๘ กำหนดให้ ผู้ประกอบกิจการประเภทสถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่เสิร์ฟอาหารที่มีพื้นที่ไม่เกิน ๒๐๐ ตารางเมตร ต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบตามที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและ ผู้ประกอบกิจการที่ต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมตามอัตราและระยะเวลา ที่ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนด และกรณีที่ไม่ชำระค่าธรรมเนียมตามระยะเวลาที่กำหนด จะต้องเสียค่าปรับ เพิ่มขึ้นอีกร้อยละ ๒๐ ของค่าธรรมเนียมที่ค้างชำระ

#### ๕๔. การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการกำจัดมูลฝอยในข้อบัญญัติท้องถิ่น กรณีที่ราชการ ส่วนท้องถิ่นใช้บริการบริการกำจัดมูลฝอยจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่นแทน

องค์การบริหารส่วนตำบลจะกำหนดค่าธรรมเนียมตามข้อ ๔ (๔) ถึง (๖) ของกฎกระทรวงกำหนด ค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตหนังสือรับรองการแจ้งและการให้บริการในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๕๙ ไว้ในร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง การจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. .... ได้หรือไม่

#### ความเห็น

ข้อเท็จจริงพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ก. ได้ดำเนินการให้บริการเก็บ ขน มูลฝอย จากครัวเรือนของประชาชนในเขตพื้นที่แล้วนำไปกำจัดที่บ่อกำจัดมูลฝอยขององค์การบริหารส่วนตำบล ส. ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบล ส. จะดำเนินการคัดแยกและทำการกำจัดมูลฝอยดังกล่าว ปัจจุบันองค์การบริหาร ส่วนตำบล ก. ได้ชำระค่าธรรมเนียมในการกำจัดมูลฝอยให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล ส. เป็นเงินจำนวน ๓๐,๐๐๐ บาทต่อเดือน ทำให้มีภาระค่าใช้จ่ายในการกำจัดมูลฝอยที่เกิดขึ้น เมื่อพิจารณาการดำเนินการ ดังกล่าวเป็นการดำเนินการจัดการมูลฝอยโดยเป็นไปตามอำนาจหน้าที่มาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบล ก. จึงสามารถกำหนดอัตรา ค่าธรรมเนียมในการกำจัดมูลฝอย ตามข้อ ๔ (๔) ๔ (๕) และ ๔ (๖) ตามกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการ ออกใบอนุญาต หนังสือรับรองการแจ้ง และการให้บริการในการจัดการสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๕๙ ได้

ทั้งนี้ การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยทั่วไปนั้น ให้ราชการ ส่วนท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งหลักเกณฑ์ในกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งข้อบัญญัติท้องถิ่นจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวง เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นหรือเหตุผลพิเศษ ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสาธารณสุข และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขตามมาตรา ๗ จากนั้น เมื่อดำเนินการออกข้อบัญญัติ ท้องถิ่นเรียบร้อยแล้วให้ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและผู้ประกอบการทราบและถือปฏิบัติต่อไป

## หมวด ๑๕

### การออกคำสั่งทางปกครอง การเปรียบเทียบปรับ และการดำเนินคดี

#### ๕๕. การเพิกถอนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบล ก. ได้ออกคำสั่งห้าม นายไปไม้ มิให้ใช้หรือยินยอมให้บุคคลใช้สถานที่เพื่อระงับเหตุรำคาญโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ต่อมานายไปไม้ได้มีหนังสือถึงคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อขออุทธรณ์คำสั่ง ซึ่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เป็นที่สิ้นสุดแล้วโดยให้เพิกถอนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ก. กรณีนี้้องค์การบริหารส่วนตำบล ก. ต้องดำเนินการเพิกถอนคำสั่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อีกหรือไม่

#### ความเห็น

บทบัญญัติมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมให้สิทธิแก่ผู้ที่ได้รับคำสั่งในกรณีที่ได้รับคำสั่งไม่พอใจคำสั่งดังกล่าวผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันรับทราบคำสั่ง ซึ่งมาตรา ๖๗ วรรคสองบัญญัติว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นที่สิ้นสุด ดังนั้นเมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว จึงถือว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เป็นที่สิ้นสุดทำให้คำสั่งดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับแก่ผู้ได้รับคำสั่งอีกต่อไปดังนั้น้องค์การบริหารส่วนตำบล ก. จึงไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

## เรื่องอื่นๆ

### ๕๖. คุณสมบัติผู้สมัครเข้ารับการสรรหาเพื่อเป็นกรรมการผู้แทนภาคประชาชนในคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัด

ข้าราชการบำนาญและที่ปรึกษาผู้ตรวจราชการภาคประชาชน (ด้านสิ่งแวดล้อม) สำนักนายกรัฐมนตรี ได้ยื่นใบสมัครเพื่อขอรับการคัดเลือกเป็นคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัด ในส่วนตัวแทนภาคประชาชน ซึ่งผู้สมัครยังดำรงตำแหน่งดังกล่าวในระหว่างที่มีการสรรหากรรมการตำแหน่งดังกล่าวเข้าข่ายมีลักษณะต้องห้ามตามประกาศคณะกรรมการสาธารณสุขฯ ข้อ ๖ (๘) ที่กำหนดว่าไม่เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือเป็นเจ้าของที่อื่นของรัฐ หรือไม่

ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งดังกล่าวของผู้สมัครขัดต่อประกาศคณะกรรมการสรรหาในคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัด เรื่อง การรับสมัครบุคคลเป็นคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนภาคประชาชนในคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัด หรือไม่

#### ความเห็น

ประชาชนรายดังกล่าวเข้าข่ายเป็น “ผู้ปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือเป็นเจ้าของที่อื่นของรัฐ” ซึ่งถือว่ามิมีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในประกาศคณะกรรมการสาธารณสุขฯ ข้อ ๖ (๘) ที่กำหนดว่าไม่เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือเป็นเจ้าของที่อื่นของรัฐ เนื่องจากมีตำแหน่งเป็นที่ปรึกษาผู้ตรวจราชการภาคประชาชน (ด้านสิ่งแวดล้อม) สำนักนายกรัฐมนตรี และในการปฏิบัติงานได้รับค่าตอบแทนเป็นรายครั้งเฉพาะเวลาที่ปฏิบัติงาน หรือได้รับค่าตอบแทนเป็นเบี้ยประชุม ดังนั้น จึงไม่สามารถสมัครในตำแหน่งกรรมการผู้แทนภาคประชาชนในคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัดได้

เนื่องจากประชาชนรายดังกล่าวดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาผู้ตรวจราชการภาคประชาชน (ด้านสิ่งแวดล้อม) สำนักนายกรัฐมนตรี ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในช่วงเวลาที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดได้ทำการประกาศรับสมัครกรรมการผู้แทนภาคประชาชนในคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัด ซึ่งผู้ที่สมัครในตำแหน่งดังกล่าวจะต้องมีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการสาธารณสุขฯ ในวันที่รับสมัคร ดังนั้น ประชาชนรายดังกล่าวจึงมีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในประกาศคณะกรรมการสาธารณสุขฯ ข้อ ๖ (๘) จึงไม่สามารถสมัครในตำแหน่งกรรมการผู้แทนภาคประชาชนในคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัดได้

### ๕๗. การรับค่าเบี้ยประชุมและการนับองค์ประชุมของคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัด

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ได้หารือในประเด็นกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๗/๑ ให้มีคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัด ประกอบด้วย (๓) นายกเทศมนตรี จำนวนหนึ่งคน และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหนึ่งคน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้แต่งตั้งเป็นกรรมการ สำหรับกรณีนายกเทศมนตรีและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัด มอบหมายผู้อื่นเข้าร่วมประชุมแทนจะนับเป็นองค์ประชุม และมีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมหรือไม่ อย่างไร

#### ความเห็น

เมื่อมีคำสั่งแต่งตั้งนายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกรรมการ ตามมาตรา ๑๗/๑ (๓) จะต้องระบุชื่อ-สกุล ตำแหน่ง และเมื่อพิจารณาแนวคำตอบข้อหารือของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.๐๖๐๑/๑๔๔๖ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๒๒ เรื่อง ปัญหา

การแต่งตั้งกรรมการ ตอบข้อหารืออธิบดีกรมการแพทย์ (เรื่องเสร็จที่ ๓๖๗/๒๕๒๒) ตามข้อ (๑.๓) การแต่งตั้ง กรรมการโดยระบุชื่อของบุคคลและตำแหน่งของผู้นั้นด้วยหรือการแต่งตั้งโดยระบุตำแหน่งและต่อท้ายด้วยชื่อ เป็นการแต่งตั้งที่มีลักษณะเจาะจงตัวบุคคลอันเป็นการเฉพาะตัว เพราะผู้ที่จะเป็นกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งนั้น จะต้องเป็นผู้ที่มีทั้งชื่อและดำรงตำแหน่งตามที่ระบุไว้ หากตำแหน่งของบุคคลดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไป ก็ย่อมมีผลทำให้บุคคลนั้นพ้นจากการเป็นกรรมการที่ได้รับแต่งตั้ง การที่จะมอบหมายให้บุคคลอื่นเข้าประชุม แทนในฐานะกรรมการจึงไม่อาจกระทำได้ ดังนั้นในกรณีที่หารือมานี้จึงเห็นว่านายกเทศมนตรีและนายก องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัดไม่สามารถมอบหมายให้ผู้อื่น เข้าร่วมประชุมแทนได้ แต่กรณีมอบหมายให้ผู้อื่นเข้าร่วมประชุมแทนจะไม่นับเป็นองค์ประชุมและไม่มีสิทธิ ได้รับเบี้ยประชุม แต่สามารถเข้าร่วมประชุมในฐานะผู้เข้าร่วมประชุม

#### ๕๘. การแต่งตั้งเจ้าพนักงานสาธารณสุข

นิติกรสังกัดเทศบาลนั้น ถ้ายังไม่ได้รับการอบรมตามหลักสูตรที่กรมอนามัยประกาศกำหนด จะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานสาธารณสุขได้ใช่หรือไม่ และนิติกรในหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้รับ มอบหมาย หมายถึงหน่วยงานใด

##### ความเห็น

ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๗ (๓.๑๐) กำหนดให้ตำแหน่งนิติกรตั้งแต่ระดับปฏิบัติการขึ้นไปสังกัด เทศบาลซึ่งนายกเทศมนตรีมอบหมายเป็นเจ้าพนักงานสาธารณสุข เมื่อพิจารณาตามประกาศฯ จะเห็นว่าผู้ดำรง ตำแหน่งนิติกรยังไม่สามารถเป็นเจ้าพนักงานสาธารณสุขได้อย่างสมบูรณ์ซึ่งจะต้องได้รับการมอบหมาย โดยทำเป็นหนังสือจากนายกเทศมนตรีก่อนและเมื่อได้รับการมอบหมายแล้วจึงจะถือว่าเป็นเจ้าพนักงาน สาธารณสุขและจะต้องผ่านการอบรมตามหลักสูตรที่กรมอนามัยประกาศกำหนด

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ผ่านการอบรมฯ จึงไม่สามารถเป็นเจ้าพนักงานสาธารณสุข ตามประกาศฯ ได้ แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มี อำนาจตามมาตรา ๔๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เป็น “ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น” เพื่อให้ปฏิบัติ หน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ในเรื่องใดหรือทุกเรื่องก็ได้