

บันทึกการตอบข้อหารือศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข
เรื่อง การประกอบกิจการรถสี่ล้อ นวดข้าวด้วยเครื่องจักร

องค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าน้อย ได้มีหนังสือที่ รอ ๘๘๒๐๑/๑๑๔๖ ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๙ ถึงศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข เพื่อขอหารือว่าการประกอบกิจการรถเกี่ยวนวดข้าวซึ่งให้บริการไม่เป็นหลักแหล่ง เข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือไม่ และราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการรถเกี่ยวข้าวและนวดข้าวได้หรือไม่ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ด้วยองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าน้อย อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด มีความประสงค์จะพิจารณาออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าน้อย เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพฯ ปรากฏว่ามีส่วนราชการบางแห่งมีหนังสือราชการโดยมีใจความตอนหนึ่งว่า “ไม่มีข้อกำหนดระเบียบรองรับให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตราข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ประกอบการรถเกี่ยวข้าวได้ ฯลฯ” ในการนี้ บุคลากรในหน่วยงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าน้อย เห็นว่า เมื่อพิจารณาคุณลักษณะของรถเกี่ยวข้าวแล้วมีคุณสมบัติทั้งเกี่ยวข้าวและนวดข้าวด้วยเครื่องจักร ฉะนั้น ด้วยคุณสมบัตินวดข้าวด้วยเครื่องจักรของรถเกี่ยวข้าวจึงเข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามที่ประกาศกระทรวงสาธารณสุขกำหนด และเพื่อให้การพิจารณาออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าน้อย เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพฯ ในส่วนของข้อกำหนดที่เกี่ยวกับรถเกี่ยวข้าวเป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบราชการที่เกี่ยวข้อง จึงขอหารือมายังศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

ข้อเท็จจริง

จากการค้นคว้าข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้อง พบว่า รถเกี่ยวนวดข้าวมีส่วนประกอบที่สำคัญ ได้แก่ เครื่องยนต์ต้นกำลัง ชุดช่วงล่าง ชุดถ่ายทอดกำลังขับเคลื่อน ชุดหัวเกี่ยว ชุดนวด ชุดทำความสะอาด และชุดลำเลียง ซึ่งส่วนต่างๆ เหล่านี้จะมีอุปกรณ์และกลไกในการขับเคลื่อนการทำงาน เช่น พูลเล สายพาน ระบบไฮโดรสแตติก เป็นต้น เพื่อช่วยในการขับเคลื่อนตัวรถและควบคุมการเกี่ยวข้าว นวดข้าว ประกอบกับมีการสำรวจและวิเคราะห์ผลกระทบจากการให้บริการรถเกี่ยวนวดข้าว แล้วพบว่า กิจกรรมดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงาน ผู้รับบริการ ชุมชน และสิ่งแวดล้อม เช่น ฝุ่นข้าว เสียงดังจากการใช้เครื่องจักร การเก็บวัสดุที่ไม้ถูกสุขลักษณะ หรืออุบัติเหตุจากการใช้เครื่องจักร หรือมีการซ่อมบำรุงเครื่องจักรหรือซ่อมบำรุงเครื่องยนต์ที่ไม่ถูกสุขลักษณะ เป็นต้น ซึ่งต้องมีการควบคุมดูแลสภาพและสุขลักษณะของการประกอบกิจการรถเกี่ยวนวดข้าวให้มีมาตรฐานความปลอดภัย ไม่ชำรุด ดูแลสุขลักษณะของบริเวณสถานที่ที่ใช้จอดรถเป็นประจำ กรณีที่พนักงานต้องดูแลสุขลักษณะที่พิกัดภัยของโรงงาน การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย หรือกรณีมีการซ่อมบำรุงเครื่องยนต์ต้องมีมาตรการป้องกันปัญหาเหตุรำคาญเรื่องเสียงดัง ฝุ่นละออง และมาตรการป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการให้คำแนะนำกับผู้ปฏิบัติงานประจำรถเกี่ยวนวดข้าว ในการสวมชุดป้องกันส่วนบุคคลและข้อควรระวังในการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันอุบัติเหตุหรือป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๔/๘๑๓ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๐ ซึ่งศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข มีถึงองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าน้อย

ข้อกฎหมาย

๑. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๓๑ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้กิจการใดเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

มาตรา ๓๒ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการที่ประกาศตามมาตรา ๓๑ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดประเภทของกิจการตามมาตรา ๓๑ บางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินกิจการตาม (๑) ปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสภาพหรือสัญลักษณ์ของสถานที่ที่ใช้ดำเนินกิจการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ

มาตรา ๓๓ เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๑) ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการตามประเภทที่มีข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมตามมาตรา ๓๒ (๑) ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

ในการออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจกำหนดเงื่อนไขโดยเฉพาะให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณสุขเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้โดยทั่วไปในข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๒) ก็ได้

ใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ใช้ได้สำหรับกิจการประเภทเดียวและสำหรับสถานที่แห่งเดียว

มาตรา ๖๓ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดค่าธรรมเนียมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

๒. ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘

ประเภทที่ ๕ กิจการที่เกี่ยวกับการเกษตร

(๔) การสีข้าว นวดข้าวด้วยเครื่องจักร หรือแบ่งบรรจุข้าวด้วยวิธีใดๆ ก็ตาม

๓. พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๕

“เครื่องจักร” หมายความว่า สิ่งที่ประกอบด้วยชิ้นส่วนหลายชิ้นสำหรับใช้ก่อกำเนิดพลังงาน เปลี่ยนหรือแปลงสภาพพลังงาน หรือส่งพลังงาน ทั้งนี้ ด้วยกำลังน้ำ ไอน้ำ ลม ก๊าซ ไฟฟ้า หรือพลังงานอื่นอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างรวมกัน และหมายความรวมถึงเครื่องอุปกรณ์ ไฟลิวลูปูลเล สายพาน เพลา เกียร์ หรือสิ่งอื่นที่ทำงานสนองกัน

ข้อความเห็น

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข ได้นำประเด็นข้อหารือดังกล่าวเสนอต่อที่ประชุมคณะอนุกรรมการบริหารและขับเคลื่อนการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ครั้งที่ ๑-๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ซึ่งที่ประชุมได้มีความเห็นและมีมติ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสุขภาพของประชาชนและการอนามัยสิ่งแวดล้อม ในการพิจารณาการประกอบกิจการจึงควรพิจารณาถึงความเสี่ยงและผลกระทบต่อภารกิจของประชาชนเป็นสำคัญ กระทรวงสาธารณสุขจึงได้ออกประกาศกระทรวง เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้การประกอบกิจการสีข้าว นวดข้าวด้วยเครื่องจักร เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทที่ ๕ (๔) เมื่อพิจารณาจากคำหรือข้อความตามตัวบทกฎหมาย “การสีข้าว นวดข้าวด้วยเครื่องจักร...” สามารถ

ตีความครอบคลุมถึงได้ และพิจารณาจากลักษณะของกิจกรรมการให้บริการที่มีความเสี่ยงและอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของผู้ปฏิบัติงาน ผู้รับบริการ ชุมชน และสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จึงเห็นว่าการประกอบกิจการรถเกี่ยวนวดข้าวด้วยเครื่องจักร จึงเข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ ประเภทที่ ๕ (๔) การสีข้าว นวดข้าวด้วยเครื่องจักร หรือแบ่งบรรจุข้าวด้วยวิธีใดๆ ก็ตาม ซึ่งการควบคุมการประกอบกิจการรถเกี่ยวนวดข้าวที่มีลักษณะเป็นการให้บริการนอกสถานที่ ผู้ประกอบกิจการต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนเริ่มดำเนินกิจการ ตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กล่าวคือ หากผู้ประกอบกิจการนำรถเกี่ยวนวดข้าวไปให้บริการ ณ ท้องที่ใด ผู้ประกอบกิจการต้องขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ทุกแห่งที่ไปให้บริการ เว้นแต่ ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นจะไม่มีข้อบัญญัติของท้องถิ่น ควบคุมการประกอบกิจการประเภทดังกล่าว และหากเกิดปัญหาฝุ่นละอองจากการเกี่ยวข้าวหรือนวดข้าว หรือเสียงดังจากการทำงานของรถเกี่ยวข้าวหรือนวดข้าวในระหว่างการประกอบกิจการนั้น อันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบเหตุ นั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๒๗ หรือมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ในการจัดการเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นได้

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๒ ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดประเภทกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามมาตรา ๓๑ บางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องถูกควบคุมภายในเขตพื้นที่ และกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินกิจการปฏิบัติตามเกี่ยวกับการดูแลสภาพหรือสุขภาพลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินกิจการ รวมถึงมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ และมาตรา ๖๓ บัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดค่าธรรมเนียมตามหลักเกณฑ์ วิธีการเงื่อนไข และไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต หนังสือรับรองการแจ้งและการให้บริการในการจัดการสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๒ กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๖๓ ในการออกใบอนุญาตตามมาตรา ๑๙ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๑ วรรคสอง ซึ่งต้องไม่เกินอัตราค่าธรรมเนียม ดังต่อไปนี้ (๒) ใบอนุญาตดำเนินกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประเภทที่มีข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่น ตามมาตรา ๓๒ (๑) ในลักษณะที่เป็นการค้า ตามมาตรา ๓๓ ฉบับละ ๑๕,๐๐๐ บาท ดังนั้น จึงเห็นว่าการกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขได้ โดยราชการส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้การประกอบกิจการสีข้าว นวดข้าวด้วยเครื่องจักร เป็นกิจการที่ต้องถูกควบคุมตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เสียก่อน และกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไว้ท้ายข้อกำหนดของท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ ต้องกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไม่เกินกว่าอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

สมชาย ตู๋แก้ว

(นายสมชาย ตู๋แก้ว)

ผู้อำนวยการศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

อนุกรรมการและเลขานุการคณะอนุกรรมการบริหารและ
ขับเคลื่อนการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๐