

**บันทึกการตอบข้อหารือศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข
เรื่อง การประกอบกิจการรถสี่ล้อ นวดข้าวด้วยเครื่องจักร**

องค์การบริหารส่วนตำบลนาสีนวล ได้มีหนังสือที่ มค ๗๕๙๐๒/๔๖๗ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ถึงศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข เพื่อขอหารือว่าการประกอบกิจการรถเกี่ยว นวดข้าวซึ่งให้บริการไม่เป็นหลักแหล่ง เข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศ กระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือไม่ ในการเก็บ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพต้องออกเป็นข้อบัญญัติฯ หรือไม่ และ จะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมอย่างไร โดยมีรายละเอียดดังนี้

องค์การบริหารส่วนตำบลนาสีนวล ได้ตรวจสอบข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เหล่านี้ เรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๙ แล้วมีความเห็นว่า ข้อบัญญัติดังกล่าว ออกตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองประชาชน ด้านสุขลักษณะและการอนามัยสิ่งแวดล้อม หรือการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายถึง การจัดการและ ควบคุมปัจจัยหรือสภาวะแวดล้อมที่เป็นหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและสภาวะความเป็นอยู่ ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน ประกอบกับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามความใน หมวด ๗ ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ หมายถึง กิจการที่มีกระบวนการผลิตหรือกรรมวิธีการ ผลิตที่ก่อให้เกิดมลพิษหรือสิ่งทำให้เกิดโรค ซึ่งจะมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของคนงาน หรือ ผู้ประกอบกิจการหรือประชาชนที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงนั้น ไม่ว่าจะเป็นมลพิษทางอากาศ ทางน้ำ ทางดิน ทางเสียง แสง ความร้อน ความสั่นสะเทือน รังสี เหม่า ฝ้า หรือมลพิษอื่นใด

แต่เนื่องจากผู้ให้บริการรถเกี่ยวข้าว นวดข้าว ที่ให้ออกบริการเกี่ยวข้าว นวดข้าวในเขต พื้นที่ที่เกษตรกรทำนา มีลักษณะการให้บริการในพื้นที่ท้องนาทั่วไป ไม่อยู่เป็นหลักแหล่ง และไม่ได้ ดำเนินกิจการในเขตชุมชน จึงไม่ได้ก่อมลพิษเขตชุมชนแต่อย่างใด อีกทั้งมีช่วงการดำเนินการเฉพาะ ฤดูเก็บเกี่ยวข้าวในช่วงระหว่างเดือนพฤศจิกายนถึงเดือนมกราคมเท่านั้น โดยมีการเรียกเก็บค่าบริการ เกี่ยวข้าวจากเกษตรกร อัตราเป็นไร่ๆ ละประมาณ ๕๐๐-๖๐๐ บาท ขึ้นอยู่กับจำนวนรถที่ให้บริการและ อุปสงค์อุปทานตามหลักเศรษฐศาสตร์

ข้อเท็จจริง

จากการค้นคว้าข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้อง พบว่า รถเกี่ยวนวดข้าวมีส่วนประกอบ ที่สำคัญ ได้แก่ เครื่องยนต์ต้นกำลัง ชุดช่วงล่าง ชุดถ่ายทอดกำลังขับเคลื่อน ชุดหัวเกี่ยว ชุดนวด ชุดทำความสะอาด และชุดลำเลียง ซึ่งส่วนต่างๆ เหล่านี้จะมีอุปกรณ์และกลไกในการขับเคลื่อน การทำงาน เช่น ปูลเล สายพาน ระบบไฮโดรสแตติก เป็นต้น เพื่อช่วยในการขับเคลื่อนตัวรถและ ควบคุมการเกี่ยวข้าว นวดข้าว ประกอบกับมีการสำรวจและวิเคราะห์ผลกระทบจากการให้บริการ รถเกี่ยวนวดข้าว แล้วพบว่า กิจการดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงาน ผู้รับบริการ ชุมชน และสิ่งแวดล้อม เช่น ฝุ่นข้าว เสียงดังจากการใช้เครื่องจักร การเก็บวัสดุขี้ดึกที่ไม่ถูกสุขลักษณะ หรืออุบัติเหตุจากการใช้เครื่องจักร หรือมีการซ่อมบำรุงเครื่องจักรหรือซ่อมบำรุงเครื่องยนต์

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สช ๐๙๔๕.๐๔/๘๑๘ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๐ ซึ่งศูนย์บริหารกฎหมาย สาธารณสุข มีถึงองค์การบริหารส่วนตำบลนาสีนวล

ที่ไม่ถูกสุขลักษณะ เป็นต้น ซึ่งต้องมีการควบคุมดูแลสภาพและสุขลักษณะของการประกอบกิจการ รถเกี่ยวนาดข้าวให้มีมาตรฐานความปลอดภัย ไม่ชำรุด ดูแลสุขลักษณะของบริเวณสถานที่ที่ใช้จอดรถ เป็นประจำ กรณีที่มีพนักงานต้องดูแลสุขลักษณะที่พิกอาศัยของพนักงาน การจัดการสิ่งปฏิกูลและ มูลฝอย หรือกรณีมีการซ่อมบำรุงเครื่องยนต์ต้องมีมาตรการป้องกันปัญหาเหตุรำคาญเรื่องเสียงดัง ฝุ่นละออง และมาตรการป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการให้คำแนะนำกับผู้ปฏิบัติงานประจำ รถเกี่ยวนาดข้าว ในการสวมชุดป้องกันส่วนบุคคลและข้อควรระวังในการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันอุบัติเหตุ หรือป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย

ข้อกำหนด

๑. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๓๒ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการที่ประกาศตาม มาตรา ๓๑ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดประเภทของกิจการตามมาตรา ๓๑ บางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็น กิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินกิจการตาม (๑) ปฏิบัติ เกี่ยวกับการดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินกิจการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อ สุขภาพ

มาตรา ๓๓ เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๑) ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการตามประเภทที่มีข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็น กิจการที่ต้องมีการควบคุมตามมาตรา ๓๒ (๑) ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจาก เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

ในการออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจกำหนดเงื่อนไข โดยเฉพาะให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณสุขเพิ่มเติมจากที่กำหนด ไว้โดยทั่วไปในข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๒) ก็ได้

ใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ใช้ได้สำหรับกิจการประเภทเดียวและสำหรับสถานที่แห่งเดียว

มาตรา ๖๓ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนด ค่าธรรมเนียมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

๒. กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต หนังสือรับรองการแจ้งและ การให้บริการในการจัดการสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๕๙

ข้อ ๒ ค่าธรรมเนียมที่ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นตาม มาตรา ๖๓ ในการกำหนดค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตตามมาตรา ๑๙ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๑ วรรคสอง ต้องไม่เกินอัตราค่าธรรมเนียม ดังต่อไปนี้

(๒) ใบอนุญาตดำเนินกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประเภทที่มีข้อกำหนดของ ท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๑) ในลักษณะที่เป็น การค้าตามมาตรา ๓๓ ฉบับละ ๑๕,๐๐๐ บาท

๓. ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘

ประเภทที่ ๕ กิจการที่เกี่ยวกับการเกษตร

(๔) การสีข้าว นวดข้าวด้วยเครื่องจักร หรือแบ่งบรรจุข้าวด้วยวิธีใดๆ ก็ตาม

๔. พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๕

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

ข้อความเห็น

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข ได้นำประเด็นข้อหาดังกล่าวเสนอต่อที่ประชุม คณะอนุกรรมการบริหารและขับเคลื่อนการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ครั้งที่ ๑-๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ซึ่งที่ประชุมได้มีความเห็นและมีมติ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสุขภาพของประชาชนและการอนามัยสิ่งแวดล้อม ในการพิจารณาการประกอบกิจการจึงควรพิจารณาถึงความเสี่ยงและผลกระทบต่อการทำงานของประชาชนเป็นสำคัญ กระทรวงสาธารณสุข จึงได้ออกประกาศกระทรวง เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้การประกอบกิจการสีข้าว นวดข้าวด้วยเครื่องจักร เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทที่ ๕ (๔) เมื่อพิจารณาจากคำหรือข้อความตามตัวบทกฎหมาย “การสีข้าว นวดข้าวด้วยเครื่องจักร...” สามารถตีความครอบคลุมถึงได้ และพิจารณาจากลักษณะของกิจกรรมการให้บริการที่มีความเสี่ยงและอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของผู้ปฏิบัติงาน ผู้รับบริการ ชุมชน และสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จึงเห็นว่าการประกอบกิจการรถเกี่ยวนวดข้าวด้วยเครื่องจักร จึงเข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข 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 หากฝ่าฝืนจะต้องระวางโทษตามมาตรา ๗๑ เว้นแต่ ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นๆ จะไม่มีข้อบัญญัติของท้องถิ่นควบคุมการประกอบกิจการประเภทดังกล่าว และหากเกิดปัญหาฝุ่นละอองจากการเกี่ยวข้าวหรือนวดข้าว หรือเสียงดังจากการทำงานของรถเกี่ยวข้าวหรือนวดข้าวในระหว่างการประกอบกิจการนั้น อันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบเหตุนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๒๗ หรือมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ในการจัดการเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นได้

ประเด็นที่สอง ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๖๓ บัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดค่าธรรมเนียมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต หนังสือรับรองการแจ้งและการให้บริการในการจัดการสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๒ กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๖๓ ในการออกใบอนุญาตตามมาตรา ๓๓ ซึ่งต้องไม่เกินอัตราค่าธรรมเนียม ดังต่อไปนี้ (๒) ใบอนุญาตดำเนินกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประเภทที่มีข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๑) ในลักษณะที่เป็นการค้าตามมาตรา ๓๓

ฉบับละ ๑๕,๐๐๐ บาท ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการ ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ต้องออกเป็นข้อกำหนดของท้องถิ่นตามที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ และต้องกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการไม่เกินกว่าอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงฯ ส่วนการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตนั้น คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่า รถเกี่ยวขนาดข้าวแบ่งได้ เป็นหลายขนาดตามกำลังการผลิต (แรงม้า) และหลายประเภท จึงเห็นว่าควรเป็นดุลยพินิจของราชการ ส่วนท้องถิ่นในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมให้เหมาะสมกับสถานะทางเศรษฐกิจของสังคมในพื้นที่

สมชาย ตู๋แก้ว

(นายสมชาย ตู๋แก้ว)

ผู้อำนวยการศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

อนุกรรมการและเลขานุการคณะอนุกรรมการบริหารและ
ขับเคลื่อนการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๐