

บันทึกการตอบข้อหารือศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข
เรื่อง การดำเนินการควบคุมการประกอบกิจการจำหน่ายอาหารในลักษณะ food truck

สำนักอนามัย กรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือที่ กท ๐๗๑๔/ ๓๑๙๕ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๖๑ ถึงกรมอนามัย เพื่อขอหารือเกี่ยวกับการดำเนินการควบคุมการประกอบกิจการจำหน่ายอาหารในลักษณะ food truck โดยมีรายละเอียดดังนี้

ด้วยปัจจุบันมีรูปแบบการประกอบกิจการจำหน่ายอาหารและวัตถุดิบที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น รถจำหน่ายผัก ผลไม้ อาหารสด (รถพุ่มพวง) รถจำหน่ายเครื่องดื่ม ก๋วยเตี๋ยว ขนม ที่เรียกว่า food truck เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากในพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยมีการจำหน่ายทั้งในสถานที่เอกชน ริมนถนน และวิ่งไปทำการค้า ตามตรอก ซอย ถนนต่าง ๆ เพื่อจำหน่ายให้กับผู้บริโภค แต่ยังไม่มีความชัดเจนในการควบคุม กำกับ การประกอบกิจการจำหน่ายอาหารและวัตถุดิบในลักษณะดังกล่าวที่ชัดเจน เพื่อเป็นการคุ้มครองประชาชนและผู้บริโภคให้บริโภคอาหารที่ สะอาด ปลอดภัย และเพื่อเป็นการดำเนินการควบคุม กำกับ การจำหน่ายอาหารและวัตถุดิบในลักษณะ food truck ในพื้นที่กรุงเทพมหานครมีความชัดเจน และเป็นแนวทางเดียวกัน สำนักอนามัยจึงขอหารือในประเด็น ดังนี้

๑. การประกอบกิจการจำหน่ายอาหารและวัตถุดิบในลักษณะ food truck เช่น รถจำหน่าย ผัก ผลไม้ อาหารสด (รถพุ่มพวง) รถจำหน่ายเครื่องดื่ม ก๋วยเตี๋ยว ขนม เป็นต้น เข้าข่ายเป็นการประกอบ กิจการที่ต้องขอรับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ประเภทใด (ตลาด สถานที่ จำหน่ายอาหาร สถานที่สะสมอาหาร หรือการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ)

๒. การประกอบกิจการจำหน่ายอาหารและวัตถุดิบในลักษณะ food truck มีหลักเกณฑ์ ที่ต้องดำเนินการควบคุม กำกับ อย่างไร เพื่อเป็นการคุ้มครองประชาชนและผู้บริโภคให้บริโภคอาหาร ที่สะอาด ปลอดภัย

๓. กรณีการประกอบกิจการจำหน่ายอาหารและวัตถุดิบในลักษณะ food truck ที่มีการ ทำการค้าข้ามเขตจังหวัด เช่น รถจำหน่ายอาหารและวัตถุดิบวิ่งทำการค้าจากจังหวัดนนทบุรีข้ามเขตเข้ามา ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร จะมีการควบคุมกำกับอย่างไร และจะพิจารณาออกใบอนุญาตอย่างไร

๑. ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้วเห็นว่าตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดค่านियามไว้ดังนี้

“ตลาด” หมายความว่า สถานที่ซึ่งปกติจัดไว้ให้ผู้ค้าใช้เป็นที่ยุมนุ่มเพื่อจำหน่ายสินค้า ประเภทสัตว์ เนื้อสัตว์ ผัก ผลไม้ หรืออาหารอันมีสภาพเป็นของสด ประกอบหรือปรุงแล้วหรือของเสีียง่าย ทั้งนี้ไม่ว่าจะมีการจำหน่ายสินค้าประเภทอื่นด้วยหรือไม่ก็ตาม และหมายความรวมถึงบริเวณซึ่งจัดไว้สำหรับ ให้ผู้ค้าใช้เป็นที่ยุมนุ่มเพื่อจำหน่ายสินค้าประเภทดังกล่าวเป็นประจำหรือเป็นครั้งคราวหรือตามวันที่กำหนด

“สถานที่จำหน่ายอาหาร” หมายความว่า อาคาร สถานที่ หรือบริเวณใด ๆ ที่มีใช้ที่หรือ ทางสาธารณะที่จัดไว้เพื่อประกอบอาหารหรือปรุงอาหารจนสำเร็จและจำหน่ายให้ผู้ซื้อบริโภคได้ทันที ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายโดยจัดให้มีบริเวณไว้สำหรับการบริโภค ณ ที่นั้น หรือนำไปบริโภคที่อื่นก็ตาม

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๔/๗๒๘๑ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๑ ซึ่งกรมอนามัย มีถึงผู้อำนวยการสำนักอนามัย

“สถานที่สะสมอาหาร” หมายความว่า อาคาร สถานที่ หรือบริเวณใด ๆ ที่มีใช้หรือทางสาธารณะ ที่จัดไว้สำหรับเก็บอาหารอันมีสภาพเป็นของสดหรือของแห้งหรืออาหารในรูปลักษณะอื่นใด ซึ่งผู้ซื้อต้องนำไปทำ ประกอบ หรือปรุงเพื่อบริโภคในภายหลัง

“การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ” หมายความว่า การจำหน่ายข้าวของหรือวัสดุทุกชนิด ที่นำมาขาย จำหน่ายได้ รวมทั้งอาหาร น้ำดื่ม น้ำแข็งในสถานที่หรือทางซึ่งมิใช่เป็นของเอกชน และประชาชนสามารถใช้ประโยชน์หรือใช้สัญจรได้ จึงครอบคลุมพื้นที่ที่เป็นสวนสาธารณะ ถนนหนทาง ทางเท้า และทางน้ำ ที่ประชาชนสัญจรไปตามปกติ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายโดยลักษณะวิธีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งที่ได้เป็นปกติ หรือเรขาย ถือว่าเป็นการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ

มาตรา ๓๔ กำหนดให้ผู้ที่ต้องการจัดตั้งตลาดต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อน รวมทั้งผู้ที่ได้รับอนุญาตแล้ว จะเปลี่ยนแปลง ขยายหรือลดสถานที่ตลาดก็ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนจึงจะดำเนินการได้ และราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามมาตรา ๓๕ เพื่อกำกับดูแลตลาด เช่น การกำหนดที่ตั้ง เนื้อที่ แผนผังและหลักเกณฑ์สิ่งปลูกสร้างและสุขลักษณะ การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสถานที่ การวางสิ่งของและการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการตลาด การกำหนดเวลาเปิดและปิดตลาด เป็นต้น และผู้ประกอบการกิจการต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ และข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วย

มาตรา ๓๘ กำหนดให้ผู้ที่ต้องการจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหาร ๑) กรณีที่มีพื้นที่เกิน ๒๐๐ ตารางเมตร และมีใช้เป็นการขายของในตลาดต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และ ๒) กรณีที่มีพื้นที่ไม่เกิน ๒๐๐ ตารางเมตร และมีใช้เป็นการขายของในตลาดต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และมาตรา ๓๙ กำหนดให้ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้ง ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กฎกระทรวงสุขลักษณะของสถานที่จำหน่ายอาหาร พ.ศ. ๒๕๖๑ และหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๔๐ หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งด้วย

มาตรา ๔๑ กำหนดให้ผู้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายโดยลักษณะวิธีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งที่ได้เป็นปกติหรือเรขาย จะต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะระบุชนิดหรือประเภทของสินค้า ลักษณะวิธีการจำหน่าย และสถานที่ที่จะจัดวางสินค้า และเงื่อนไขอื่น ๆ ที่เห็นสมควรในใบอนุญาตก็ได้ และมาตรา ๔๓ ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะส่วนบุคคลของผู้จำหน่ายหรือผู้ช่วยจำหน่ายสินค้า การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะในการใช้กรรมวิธีการจำหน่าย ทำ ประกอบ ปรุง เก็บหรือสะสมอาหารหรือสินค้าอื่น รวมทั้งการรักษาความสะอาดของภาชนะ น้ำใช้ และของใช้ต่าง ๆ เป็นต้น และให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจรในการออกประกาศตามมาตรา ๔๒ ได้แก่ ๑) กำหนดบริเวณที่หรือทางสาธารณะหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตห้ามจำหน่ายหรือซื้อสินค้าโดยเด็ดขาด และ ๒) กำหนดบริเวณที่หรือทางสาธารณะหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตที่ห้ามจำหน่ายสินค้าบางชนิดหรือบางประเภท หรือเป็นเขตห้ามจำหน่ายสินค้าตามกำหนดเวลา หรือเป็นเขตห้ามจำหน่ายสินค้าโดยวิธีการจำหน่ายในลักษณะใดลักษณะหนึ่งหรือกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการจำหน่ายสินค้าในบริเวณนั้น เป็นต้น

๒. ความเห็นในประเด็นข้อหารือ

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข ได้นำเสนอประเด็นข้อหารือดังกล่าวต่อคณะกรรมการบริหารและขับเคลื่อนการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๑ แล้ว ซึ่งที่ประชุมได้มีมติ ดังนี้

ข้อหารือประเด็นที่ ๑ การประกอบกิจการจำหน่ายอาหารและวัตถุดิบประเภท food truck มีรูปแบบการประกอบกิจการที่แตกต่างกัน การขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงต้องพิจารณาตามลักษณะของการประกอบกิจการ ลักษณะสถานที่ตั้ง วิธีการจำหน่าย ชนิดหรือประเภทสินค้าที่จำหน่าย โดยมีหลักการในการพิจารณาอนุญาต ดังนี้ ๑. ให้ราชการส่วนท้องถิ่นพิจารณาประเภทของสินค้าที่จำหน่ายว่าเข้าข่ายตามคานิยามของ “สถานที่จำหน่ายอาหาร” หรือ “สถานที่สะสมอาหาร” ๒. พิจารณาสถานที่ประกอบกิจการว่าจัดตั้งอยู่ในสถานที่เอกชนหรือในที่หรือทางสาธารณะ หากเข้าข่ายเป็นสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารและจัดตั้งอยู่ในสถานที่เอกชนตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ ผู้ที่ต้องการจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารในสถานที่เอกชนต้องได้รับใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งก่อนเริ่มประกอบกิจการแล้วแต่กรณี และหากเข้าข่ายเป็นการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ผู้ที่จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายในลักษณะวิธีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งใดเป็นปกติหรือเร่ขาย จะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนการประกอบกิจการ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะระบุชนิดหรือประเภทของสินค้า ลักษณะวิธีการจำหน่าย และสถานที่ที่จะจัดวางสินค้า และเงื่อนไขอื่น ๆ ที่เห็นสมควรไว้ในใบอนุญาตด้วยก็ได้ โดยผู้ที่จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ สามารถจำหน่ายสินค้าในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจรประกาศเขตผ่อนผันให้สามารถจำหน่ายสินค้าได้

ข้อหารือประเด็นที่ ๒ ราชการส่วนท้องถิ่นใดที่มีการประกอบกิจการจำหน่ายอาหารและวัตถุดิบในลักษณะ food truck ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถควบคุมกำกับโดยอาจนำหลักเกณฑ์ข้อกำหนดพื้นฐานสุขลักษณะสำหรับรถจำหน่ายอาหาร เช่น โครงสร้างของรถเร่ขาย ชั้นวาง วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ การรักษาคุณภาพของอาหาร และสุขลักษณะส่วนบุคคลของผู้จำหน่ายอาหาร เป็นต้น มาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมการประกอบกิจการสถานที่จำหน่ายอาหาร สถานที่สะสมอาหาร และการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะแล้วแต่กรณี ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๐ กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการควบคุมหรือกำกับดูแลสถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหารที่ได้รับใบอนุญาต หรือได้รับหนังสือรับรองการแจ้ง เช่น การกำหนดประเภทของสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารตามประเภทของอาหารหรือตามลักษณะของสถานที่ประกอบกิจการหรือตามวิธีการจำหน่าย กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะส่วนบุคคลของผู้จำหน่ายอาหาร ผู้ปรุงอาหารและผู้ให้บริการ เป็นต้น และมาตรา ๔๓ กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะส่วนบุคคลของผู้จำหน่ายหรือผู้ช่วยจำหน่ายสินค้า การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะในการใช้กรรมวิธีการจำหน่าย ทำ ประกอบ ปรุง เก็บหรือสะสมอาหารหรือสินค้าอื่น รวมทั้งการรักษาความสะอาดของภาชนะ น้ำใช้ และของใช้ต่าง ๆ เป็นต้น

ทั้งนี้ ราชการส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข เกี่ยวกับการกำหนดเส้นทางรถเดินรถ จุดจอดขายของผู้ประกอบกิจการ และการได้รับใบอนุญาตเกี่ยวกับการตัดแปลงหรือนำยานพาหนะมาใช้ในการประกอบกิจการไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วย เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกใบอนุญาต และดำเนินการควบคุมกำกับกิจการนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ผู้ประกอบกิจการที่ได้รับใบอนุญาต

หรือหนังสือรับรองการแจ้ง จากเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัติท้องถิ่น และหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตด้วย

ข้อหาหรือประเด็นที่ ๓ กรณีการประกอบกิจการจำหน่ายอาหารและวัตถุดิบในลักษณะ food truck ที่มีการทำการค้าข้ามเขตจังหวัด เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕๕ กำหนดว่า ใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้ได้เพียงในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ออกใบอนุญาตนั้น ดังนั้น หากผู้ประกอบการขับรถไปเร่ขายหรือจอดจำหน่ายอาหารในพื้นที่ใด ผู้ประกอบการต้องขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ทุกแห่งที่ไปให้บริการ เนื่องจากการจำหน่ายสินค้าในลักษณะเคลื่อนที่มีความเสี่ยงต่อการปนเปื้อนของเชื้อโรคและสิ่งสกปรกได้ง่ายในอาหาร เช่น ฝุ่นละอองจากการวิ่งของรถ สัตว์และแมลงนำโรค เป็นต้น

ทั้งนี้ การควบคุมการประกอบกิจการจำหน่ายอาหารและวัตถุดิบประเภท food truck ควรใช้หลักการพิจารณาควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข โดยใช้กลไกการออกใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่เสิร์ฟอาหาร และใบอนุญาตการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะเป็นกลไกในการควบคุมการประกอบกิจการดังกล่าว

(นายสมชาย ตูแก้ว)

ผู้อำนวยการศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

๘ สิงหาคม ๒๕๖๑

หมายเหตุ : ท่านสามารถศึกษาแนวทางการตอบข้อหาหรือในประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ได้ที่เว็บไซต์ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข หรือสแกนได้ที่คิวอาร์โค้ดนี้



