

บันทึกการตอบข้อหารือกรมอนามัย
เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ กรณี การจำหน่ายอาหารสัตว์
และจำหน่ายสารกำจัดศัตรูพืชหรือพาหะนำโรค

สำนักงานเทศบาลเมือง ก. จังหวัด ก. ได้มีหนังสือที่ สฎ ๕๒๙๐๓/๑๐๕๒ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๑ เพื่อขอหารือประเด็นการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยมีรายละเอียดดังนี้

เทศบาลเมือง ก. ได้ดำเนินการตามเทศบัญญัติเทศบาลเมือง ก. เรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ว่าด้วยเรื่องการขอรับ/ขอต่อใบอนุญาต ข้อ ๒ (๖) การผลิต ไม้ ป่น บด ผสม บรรจุ สะสม หรือกระทำอื่นใดต่อสัตว์หรือพืชหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสัตว์หรือพืชเพื่อเป็นอาหารสัตว์หรือส่วนประกอบของอาหารสัตว์ และ ข้อ ๑๒ (๑๖) การผลิต สะสม บรรจุ ขนส่งสารกำจัดศัตรูพืชหรือพาหะนำโรค

ดังนั้น เทศบาลเมือง ก. จึงขอหารือว่ากิจการดังกล่าวข้างต้น ในกรณีจำหน่ายสินค้าสำเร็จรูป เช่น เทสโก้โลตัส ร้านขายของชำ ร้านจำหน่ายด้านการเกษตร และร้านสะดวกซื้อ เป็นต้น จำเป็นต้องขอใบอนุญาตกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทกิจการการผลิต ไม้ ป่น บด ผสม บรรจุ สะสม หรือกระทำอื่นใดต่อสัตว์หรือพืชหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสัตว์หรือพืชเพื่อเป็นอาหารสัตว์หรือส่วนประกอบของอาหารสัตว์และกิจการการผลิต สะสม บรรจุ ขนส่งสารกำจัดศัตรูพืชหรือพาหะนำโรคหรือไม่ อย่างไร

กรมอนามัยได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานเทศบาลเมือง ก. มีความเห็นดังนี้

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๓๒ กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น กำหนดประเภทของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่ออกตามมาตรา ๓๑^๒ บางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ต้องควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินกิจการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพและมาตรา ๓๓^๓ กำหนดให้ผู้ดำเนินกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประเภทที่ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุม โดยกระทำในลักษณะที่เป็นการค้าต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนเริ่มดำเนินกิจการ และต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ และข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น หากผู้ใดประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประเภทที่

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๔ /๙๕๕๐ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๑ ซึ่งกรมอนามัยมีถึงนายกเทศมนตรีเมือง ก.

^๒ มาตรา ๓๑ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้กิจการใดเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

^๓ มาตรา ๓๓ เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๑) ใช้บังคับห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการตามประเภทที่มีข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมตามมาตรา ๓๒ (๑) ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

ในการออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจกำหนดเงื่อนไข โดยเฉพาะให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณชนเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้โดยทั่วไป ในข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๒) ก็ได้

ใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ใช้ได้สำหรับกิจการประเภทเดียวและสถานที่แห่งเดียว

ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมในพื้นที่ โดยไม่ได้รับใบอนุญาตถือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืน บทบัญญัติตามมาตรา ๓๓ ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๓๕ บัญญัติให้ผู้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทที่ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมภายในท้องถิ่นนั้นในลักษณะที่เป็นการค้า ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนเริ่มประกอบกิจการ ผู้ใดฝ่าฝืนดำเนินกิจการโดยไม่ได้รับใบอนุญาตมีโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา ๓๑

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘

ประเภทที่ ๒ (๖) การผลิต โม่ ปั่น บด ผสม บรรจุ สะสม หรือกระทำอื่นใดต่อสัตว์หรือพืชหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสัตว์หรือพืชเพื่อเป็นอาหารสัตว์หรือส่วนประกอบของอาหารสัตว์

ประเภทที่ ๑๒ (๑๖) การผลิต สะสม บรรจุ ขนส่งสารกำจัดศัตรูพืชหรือพาหะนำโรค

ข้อหารื้อ

ในกรณีร้านจำหน่ายสินค้าสำเร็จรูป เช่น เทสโก้โลตัส ร้านขายของชำ ร้านจำหน่ายด้านการเกษตร และร้านสะดวกซื้อ เป็นต้น จำเป็นต้องขอใบอนุญาตกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทกิจการการผลิต โม่ ปั่น บด ผสม บรรจุ สะสม หรือกระทำอื่นใดต่อสัตว์หรือพืชหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสัตว์หรือพืชเพื่อเป็นอาหารสัตว์หรือส่วนประกอบของอาหารสัตว์และกิจการการผลิต สะสม บรรจุ ขนส่งสารกำจัดศัตรูพืชหรือพาหะนำโรคหรือไม่อย่างไร

ความเห็นในประเด็นข้อหารื้อ

กรมอนามัยได้พิจารณาประเด็นข้อหารื้อและข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า การพิจารณาขอบเขตความหมายของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ และประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มีหลักในการประกอบการพิจารณา ๒ ส่วน คือ ๑. พิจารณาจากคำหรือข้อความตามตัวบทกฎหมาย โดยคณะกรรมการสาธารณสุขได้วางแนวทางไว้ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขเป็นกฎหมายอาญาที่มีบทกำหนดโทษปรับหรือจำคุก หรือทั้งจำทั้งปรับ ดังนั้น จึงต้องตีความตัวบทกฎหมายอย่างเคร่งครัด และ ๒. พิจารณาจากลักษณะของกิจกรรมหรือการกระทำที่มีความเสี่ยงและอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงาน ลูกค้า ชุมชน หรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งในกรณีข้อหารื้อนี้จึงสามารถพิจารณาได้ดังนี้

๑. การประกอบกิจการประเภทที่ ๒(๖) การผลิต โม่ ปั่น บด ผสม บรรจุ สะสม หรือกระทำอื่นใดต่อสัตว์หรือพืชหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสัตว์หรือพืช เพื่อเป็นอาหารสัตว์หรือส่วนประกอบของอาหารสัตว์ โดยมีหลักในการพิจารณาจาก

(๑.๑) คำหรือข้อความตามตัวบทกฎหมาย กล่าวคือ ต้องเป็นสถานที่ที่ทำการผลิต โม่ ปั่น บด ผสม บรรจุ สะสม หรือกระทำอื่นใดต่อสัตว์ทั้งตัวหรือพืชทั้งต้นหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสัตว์หรือพืชเพื่อเป็นอาหารสัตว์โดยตรงหรือเป็นส่วนประกอบของอาหารสัตว์ โดยกิจการนี้จะไม่รวมถึงสถานที่ทำการเก็บสะสมอาหารสัตว์แปรรูปที่สำเร็จแล้วเพื่อจำหน่ายโดยมีลักษณะบรรจุในถุง กล่อง กระจ่บอง ฯลฯ จึงมีขอบเขตความหมายที่ไม่ครอบคลุมถึงการกระทำที่เกี่ยวกับอาหารสัตว์สำเร็จรูปที่พร้อมจำหน่าย

(๑.๒) ลักษณะของกิจกรรมหรือการกระทำที่มีความเสี่ยงและอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงาน ลูกค้า ชุมชน หรือสิ่งแวดล้อม โดยในกรณีของการประกอบกิจการ “การผลิต โม่ ปั่น บด ผสม บรรจุ สะสม หรือกระทำอื่นใดต่อสัตว์หรือพืชหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสัตว์หรือพืช เพื่อเป็นอาหารสัตว์หรือส่วนประกอบของอาหารสัตว์” จะเห็นได้ว่ามีความเสี่ยงและอาจก่อให้เกิดผลกระทบ เช่น ก่อให้เกิดฝุ่นจากการโม่ บด ผสม วัตถุติดจากการบรรจุอาหารสัตว์เสียงดังจากการใช้เครื่องจักรและอุปกรณ์ กลิ่นเหม็นจากการจัดเก็บวัตถุดิบ น้ำเสียจากการ

ประกอบกิจการ หรืออาจเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์พาหะและแมลงนำโรค เป็นต้น จึงต้องมีการควบคุมดูแล การประกอบกิจการดังกล่าวให้ถูกสุขลักษณะแต่สำหรับกรณี “การเก็บสะสมอาหารสัตว์สำเร็จรูปเพื่อจำหน่าย” นั้น เนื่องจากอาหารสัตว์สำเร็จรูปถูกบรรจุอยู่ในภาชนะที่มิดชิด กิจกรรมการเก็บสะสมอาหารสัตว์สำเร็จรูปจึงไม่ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงาน ลูกค้า ชุมชน หรือสิ่งแวดล้อม อีกทั้งการสะสมอาหารสัตว์สำเร็จรูปมีกฎหมายว่า ด้วยการควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ ควบคุมเกี่ยวกับคุณภาพหรือมาตรฐานของภาชนะบรรจุอาหารสัตว์ ตลอดจนการ เก็บรักษาอาหารสัตว์

ดังนั้น สถานที่เก็บสะสมอาหารสัตว์สำเร็จรูปเพื่อจำหน่าย จึงไม่เข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตราย ต่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ผู้ประกอบการจึงไม่ต้องขอใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตราย ต่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามผู้ประกอบการจะต้องมี การเก็บสะสมอาหารสัตว์สำเร็จรูปให้ถูกสุขลักษณะ เพื่อไม่ให้เกิดกลิ่นเหม็นหรือเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์พาหะและ แมลงนำโรคจนเป็นเหตุรำคาญแก่ผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง ทั้งนี้ หากพบว่าการเก็บสะสมอาหารสัตว์สำเร็จรูป ไม่ถูกสุขลักษณะ ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็นหรือเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์พาหะและแมลงนำโรคอันอาจเกิดความเดือดร้อน แก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ในการจัดการเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นได้

๒. การประกอบกิจการประเภทที่ ๑๒(๑๖) การผลิต สะสม บรรจุ ขนส่งสารกำจัดศัตรูพืชหรือ พาหะนำโรค โดยมีหลักในการพิจารณาจาก

(๒.๑) คำหรือข้อความตามตัวบทกฎหมาย กล่าวคือ เป็นสถานที่ทำการผลิต บรรจุ หรือเก็บ สะสมสารกำจัดศัตรูพืช ยากันยุง สารเคมีฉีดแมลงวัน รวมทั้งการขนส่งสารกำจัดศัตรูพืชหรือพาหะนำโรคด้วย ซึ่งผู้ดำเนินกิจการอาจดำเนินกิจกรรมเพียงอย่างเดียวหรืออาจทำกิจกรรมหลายอย่างดังกล่าวที่ต่อเนื่องกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่า ข้อความตามตัวบทกฎหมายมีการระบุถึงการสะสมไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น การสะสมสารกำจัดศัตรูพืช หรือพาหะนำโรค จึงเข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทที่ ๑๒(๑๖)

(๒.๒) ลักษณะของกิจกรรมหรือการกระทำที่มีความเสี่ยงและอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงาน ลูกค้า ชุมชน หรือสิ่งแวดล้อม โดยที่ “การสะสมสารกำจัดศัตรูพืชหรือพาหะนำโรค” มีความเสี่ยง และอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพ เช่น อาจก่อให้เกิดอันตรายจากสารเคมีรั่วไหลหรือเกิดกลิ่นเหม็นจากการจัดเก็บ สารกำจัดศัตรูพืชหรือพาหะนำโรคที่ไม่ถูกสุขลักษณะ อาจก่อให้เกิดอัคคีภัย ซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพ เป็นต้น

ดังนั้น สถานที่เก็บสะสมสารกำจัดศัตรูพืชหรือพาหะนำโรค เข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็น อันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข หากการประกอบกิจการในลักษณะที่เป็นการค้า ในพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งสถานประกอบกิจการนั้นมีข้อบัญญัติท้องถิ่นควบคุมกิจการดังกล่าวไว้ ผู้ประกอบการ จะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนเริ่มดำเนินกิจการและต้อง ปฏิบัติให้ถูกต้องตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็น อันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ และข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ด้วย

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

เนื่องด้วย ปัจจุบันได้มีการออกประกาศ ๑.ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็น อันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ และ ๒.ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังนั้น เพื่อให้บังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มครองสิทธิทางสุขภาพของ ประชาชนในพื้นที่ ราชการส่วนท้องถิ่นควรต้องปรับปรุงข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สอดคล้องกับประกาศดังกล่าวและ กฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ ด้วย โดยการออกข้อบัญญัติ ท้องถิ่นให้ราชการส่วนท้องถิ่นพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับให้ผู้ดำเนินกิจการที่เป็นอันตราย

ต่อสุขภาพปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินกิจการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพให้มีความสอดคล้องกับกฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษ ราชการส่วนท้องถิ่นอาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใดข้อหนึ่งหรือแย้งกับที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสาธารณสุขและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ตามความในมาตรา ๗ วรรคสอง ทั้งนี้ ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถนำคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขมาประกอบการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวได้ด้วย โดยสามารถศึกษารายละเอียดแนวทางการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพิ่มเติมได้ดังนี้ (๑) แนวทางการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ (๒) คู่มือแบบการร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และ (๓) ตัวอย่างร่างเทศบัญญัติ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งสามารถดาวน์โหลดหนังสือ/คู่มือที่ <http://laws.anamai.moph.go.th/main.php?filename=index>

กรมอนามัย

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๑

หมายเหตุ : ท่านสามารถศึกษาแนวทางการตอบข้อหารือในประเด็นอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขได้ที่เว็บไซต์ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุขหรือสแกนได้ที่คิวอาร์โค้ดนี้

