

บันทึกการตอบข้อหารือกรมอนามัย  
เรื่อง การพิจารณาลักษณะการประกอบกิจการที่เป็นการค้า กรณีสถานประกอบการกิจการ  
ผลิตแอสฟัลท์ติกคอนกรีตชั่วคราวที่ผลิตตามสัญญากับหน่วยงานรัฐ

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดได้มีหนังสือถึงผู้อำนวยการศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข เพื่อ  
ขอหารือเกี่ยวกับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทการผลิตวัสดุก่อสร้างหรือวัสดุที่คล้ายคลึงกัน ซึ่ง  
ตั้งอยู่ในพื้นที่ชั่วคราวและผลิตตามสัญญากับหน่วยงานรัฐ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ด้วย สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดได้รับการประสานจากองค์การบริหารส่วนตำบลให้เข้าร่วม  
ตรวจสอบสถานประกอบการผลิตแอสฟัลท์ติกคอนกรีตในประเด็นมีข้อร้องเรียนเรื่องเหตุรำคาญ ซึ่งใน  
กระบวนการตรวจสอบพบว่ากิจการดังกล่าวได้ประกอบกิจการผลิตแอสฟัลท์ติกคอนกรีต มีปริมาณการผลิตวันละ  
ประมาณ ๑๕๐ ตันต่อวัน วัตถุประสงค์หลักในการผลิต คือ หินขนาด ๓/๘ และแอสฟัลท์ มีระบบป้องกันมลพิษ คือ  
ระบบป้องกันฝุ่นด้วยฟิลเตอร์ โดยผู้ประกอบการแจ้งว่าประกอบกิจการในลักษณะเป็นการสร้างแพลนท์  
(ชั่วคราว) สำหรับหน่วยผลิตเพื่อใช้ในการก่อสร้างตามสัญญาที่ทำไว้ให้แก่ภาครัฐ เมื่อสัญญาที่ได้ทำไว้กับ  
ภาครัฐสิ้นสุดจะมีการรื้อถอนแพลนท์ (ชั่วคราว) ออกไป หากได้กระทำเพื่อการค้าขายแอสฟัลท์ติกคอนกรีต  
โดยตรงแต่อย่างใด ดังนั้นจึงไม่เข้าข่ายกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข  
พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากไม่ได้ทำเป็นการค้า จึงไม่ต้องขออนุญาตจากองค์การบริหารส่วนตำบล

ในการนี้ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดใคร่ขอหารือศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข ดังนี้ การประกอบ  
กิจการในลักษณะดังกล่าวเข้าข่ายการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติ  
การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ต้องขออนุญาตต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ ในกรณีที่ยังคงประกอบ  
ส่วนท้องถิ่นได้ออกข้อกำหนดตามมาตรา ๓๒ ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ไว้เรียบร้อยแล้ว

(๑) ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตามมาตรา ๓๒<sup>๒</sup> ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น กำหนดประเภท  
กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ต้องการประสงค์จะควบคุมในเขตพื้นที่ของตนเอง รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์  
และเงื่อนไขทั่วไปด้านสุขลักษณะในการประกอบกิจการ โดยผู้ใดจะประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ  
ตามที่ราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นควบคุมไว้จะต้องขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อน  
ประกอบกิจการ

๒. กฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบการกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐

๓. ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ และ  
ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ ประเภทที่ ๑๑ (๔)

<sup>๑</sup> ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๔/๑๔๖๐ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๒ ซึ่งกรมอนามัยมีถึง  
นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด

<sup>๒</sup> มาตรา ๓๒ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการที่ประกาศตามมาตรา ๓๑ ให้  
ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดประเภทของกิจการตามมาตรา ๓๑ บางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุม  
ภายในท้องถิ่นนั้น

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินกิจการตาม (๑) ปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพ  
หรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินกิจการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ

การสะสม ผสมซีเมนต์ หิน ดิน ทราย วัสดุก่อสร้าง รวมทั้งการขุด ตัก ดุด โม่ บด หรือย่อย ด้วยเครื่องจักร ยกเว้นกิจการที่ได้รับใบอนุญาตใน ๑๑ (๒)

๔. มติคณะกรรมการสาธารณสุขในการประชุมครั้งที่ ๔๙-๒/๒๕๕๑ โดยมีความเห็นดังนี้ “เจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข มุ่งคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นหลัก ดังนั้นสาระสำคัญของประเภทกิจการที่ต้องควบคุมตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่ ๕/๒๕๓๘ เรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จึงอยู่ที่การควบคุมสิ่งที่จะเกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนซึ่งได้ใช้ในการดำเนินกิจการนั้นเป็นสำคัญ” ดังนั้น จึงเห็นว่า การผลิตแอสฟัลต์ติกคอนกรีต เป็นการผสมวัสดุที่คล้ายคลึงซีเมนต์กับหิน ทราย ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ จึงเข้าข่ายเป็นการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทที่ ๑๑ (๔)

## (๒) ข้อเท็จจริง

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดได้รับการประสานจากองค์การบริหารส่วนตำบลให้เข้าร่วมตรวจสอบสถานประกอบการผลิตแอสฟัลต์ติกคอนกรีต เนื่องจากมีการร้องเรียนเรื่องเหตุรำคาญกรณีฝุ่นละออง กลิ่นเหม็นจากน้ำมัน และเสียงจากเครื่องจักร โดยสถานประกอบการดังกล่าวอยู่ใกล้แหล่งชุมชน และมีการผลิตในช่วงกลางวัน มีปริมาณการผลิตวันละประมาณ ๑๕๐ ตันต่อวัน วัตถุประสงค์หลักในการผลิต คือ หินขนาด ๓/๘ และแอสฟัลต์ มีระบบป้องกันมลพิษ คือ ระบบป้องกันฝุ่นด้วยฟิลเตอร์ ไม่พบว่ามี การขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงได้ออกคำสั่งให้ปรับปรุงแก้ไข ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒ โดยให้ความเห็นว่ากิจการผลิตแอสฟัลต์ติกคอนกรีตเข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทที่ ๑๑ กิจการที่เกี่ยวกับหิน ดิน ทราย ซีเมนต์ หรือวัสดุที่คล้ายคลึง และได้อ้างอิงความเห็นของคณะกรรมการสาธารณสุข ในการประชุมครั้งที่ ๔๙-๒/๒๕๕๑ ซึ่งมีความเห็นว่าแอสฟัลต์ติกคอนกรีตจัดว่าเป็น “วัสดุที่คล้ายคลึง” จึงสั่งให้ผู้ประกอบการหยุดประกอบกิจการทันที และให้ดำเนินการขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพกับองค์การบริหารส่วนตำบล

ผู้ประกอบการได้ยื่นเรื่องขออนุญาตตามคำสั่ง ซึ่งภายหลังได้มีหนังสือเพื่อขอลอนคำขอใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยได้แนบคำชี้แจงซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

๑) กิจการของตนได้เข้ามาเช่าพื้นที่เพื่อใช้เป็นฐานการผลิตแอสฟัลต์ติกคอนกรีตชั่วคราว และเป็นหน่วยผลิตเพื่อใช้ในการก่อสร้างตามสัญญาที่ทำไว้กับภาครัฐ เมื่อสัญญาที่ได้ทำไว้สิ้นสุดจะมีการรื้อถอนฐานการผลิตนั้นออกไป

๒) การดำเนินการในพื้นที่ดังกล่าวเป็นการผลิตตามสัญญาที่ทำกับภาครัฐ หากได้กระทำเพื่อขายแอสฟัลต์ติกคอนกรีตโดยตรง ดังนั้น จึงไม่เข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากไม่ได้ดำเนินการในลักษณะที่เป็นการค้า จึงไม่ต้องขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพจากองค์การบริหารส่วนตำบล

๓) ผู้ประกอบการได้ทวงติงว่าการเข้าตรวจสอบเหตุรำคาญได้มีการวัดค่าตามมาตรฐานทางวิทยาศาสตร์และหลักเกณฑ์ทางวิชาการหรือไม่ เนื่องจากในคำสั่งที่ได้รับจากองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้มีการแสดงรายละเอียดผลการตรวจวัดค่ามลพิษ

## (๓) ความเห็นในประเด็นข้อหารือ

**ข้อหารือ :** การประกอบกิจการผลิตแอสฟัลต์ติกคอนกรีตในลักษณะดังกล่าวเข้าข่ายเป็นการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ต้องขออนุญาตต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

**ความเห็น :** กรมอนามัยได้นำเสนอประเด็นข้อหารือดังกล่าวต่อคณะกรรมการบริหารและขับเคลื่อนการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ในการประชุมครั้งที่ ๗-๓/๒๕๖๒ เมื่อวันที่

๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๒ ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาและมีความเห็น ดังนี้ หากกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทใดที่ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าเป็นกิจการที่ต้องควบคุมในพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทดังกล่าวจะต้องดำเนินการขอรับใบอนุญาตก่อนประกอบกิจการ

กรณีที่ผู้ประกอบกิจการเข้ามาเช่าที่ดินภายในพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลก่อตั้งฐานการผลิตชั่วคราวเพื่อผลิตแอสฟัลต์ติกคอนกรีตสำหรับใช้ในการก่อสร้างตามสัญญาที่ได้ทำกับหน่วยงานรัฐ ซึ่งแม้ว่าการประกอบกิจการดังกล่าวจะไม่ได้มีการผลิตเพื่อจำหน่ายแอสฟัลต์ติกคอนกรีตโดยตรง แต่ผู้ประกอบกิจการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากหน่วยงานรัฐคู่สัญญา โดยอาศัยอยู่ในรูปของค่าจ้างเหมาบริการ ดังนั้น จึงถือว่าเป็นการประกอบกิจการเพื่อการค้า ผู้ประกอบการจึงต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทที่ ๑๑ (๔) การผสม ผสมซีเมนต์ หิน ดิน ททราย วัสดุก่อสร้าง รวมทั้งการขุด ตัก ดูด โม่ บด หรือย่อย ด้วยเครื่องจักร ยกเว้นกิจการที่ได้รับใบอนุญาตใน ๑๑ (๒) จากองค์การบริหารส่วนตำบลก่อน จึงจะสามารถประกอบกิจการได้

(นางพรรณพิมล วิปุลากร)

ประธานคณะกรรมการบริหารและขับเคลื่อน  
การปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

๙ ตุลาคม ๒๕๖๒

หมายเหตุ : ท่านสามารถศึกษาแนวทางการตอบข้อหารือในประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ได้ที่เว็บไซต์ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข หรือสแกนได้ที่คิวอาร์โค้ดนี้

