

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เรื่อง แพะเคลื่อนที่ซึ่งให้บริการเดินร่าแก่นักท่องเที่ยวเป็นสถานบริการหรือไม่

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือที่ มท ๐๓๐๗.๖/๑๔๔๒ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า จังหวัดกาญจนบุรี ได้หาหรือแนวทางปฏิบัติกรณีแพที่มีเรือลากจูงโดยมีลักษณะคล้ายแพะเคลื่อนที่ ไม่ได้จอดประจำอยู่กับที่ โดยมีการลากจูงจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งเป็นครั้งคราวตามแต่นักท่องเที่ยวจะใช้บริการไม่ได้ทำการเป็นปกติธุระ มีการจัดแสง เสียง หรืออุปกรณ์อื่นใด มีการเปิดเพลงให้นักท่องเที่ยวได้เดินหรือเดินร่ากัน พร้อมทั้งมีอาหาร สุรา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่าย ถือเป็นสถานบริการหรือไม่ อย่างไร กรมการปกครองได้หารือกรณีดังกล่าวไปยังคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๒ พิจารณาแล้ว มีความเห็นเป็นสองฝ่ายดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า บทนิยามตามความหมายของ “สถานบริการ” จะต้องมิใช่สถานที่ที่มีตำแหน่งที่ตั้งแน่นอน ตั้งขึ้นเพื่อให้บริการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายระบุไว้ และตามกฎหมายกระทรวงการอนุญาตตั้งสถานบริการจะต้องมีแผนที่สังเขปแสดงบริเวณที่ตั้งสถานบริการ และเป็นอาคารที่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น แพะเคลื่อนที่จึงไม่ใช่สถานที่ตั้งตามนิยามความหมายของสถานบริการ นอกจากนี้ หากตีความว่าแพะเคลื่อนที่ที่เป็นสถานบริการก็จะมีสถานที่เคลื่อนที่เป็นจำนวนมากมาขออนุญาตตั้งเป็นสถานบริการ ซึ่งจะทำให้การควบคุมในเรื่องเสียงรบกวนไม่อาจกระทำได้ และอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนบริเวณใกล้เคียงสถานบริการนั้น

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า นิยาม “สถานบริการ” ตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมายความว่า สถานที่ที่สร้างขึ้นเพื่อให้บริการโดยหวังประโยชน์ในทางการค้า ดังต่อไปนี้

(๑) สถานเดินร่า รำวง หรือรองเง็ง เป็นปกติธุระประเภทที่มีและประเภทที่ไม่มีคูบริการ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) สถานที่ที่มีอาหาร สุรา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่าย โดยจัดให้มีการแสดงดนตรีหรือการแสดงอื่นใดเพื่อการบันเทิง

ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็แพที่อยู่กับที่หรือเป็นแพที่มีเรือลากจูงโดยมีลักษณะคล้ายแพะเคลื่อนที่ ไม่ได้จอดประจำอยู่กับที่ มีการลากจูงจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งเป็นครั้งคราวตามแต่นักท่องเที่ยวจะใช้บริการ ก็ถือเป็นสถานที่ เมื่อมีการให้บริการตามมาตรา ๓ (๑) - (๔)

ย่อมถือเป็นสถานบริการแล้ว ส่วนเงื่อนไขในการจะขออนุญาตตั้งเป็นสถานบริการตามมาตรา ๔ หรือตามที่กฎกระทรวงฯ กำหนดว่าต้องมีแผนที่สังเขปและมีตัวอาคาร เป็นองค์ประกอบเพื่อประกอบการขออนุญาตเท่านั้น หากมีการตีความว่า การให้บริการโดยหวังประโยชน์ในทางการค้าของคำนิยาม “สถานบริการ” ตามมาตรา ๓ (๑) - (๔) โดยมีการดำเนินการ ณ สถานที่ตั้งเคลื่อนที่ได้ เช่น รถยนต์ เรือ แพ หรือเครื่องบิน ไม่เป็นสถานบริการแล้ว สถานที่เหล่านั้นก็อาจดำเนินการได้โดยไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงไม่ต้องมาขออนุญาตแต่อย่างใด ก็จะไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการควบคุมกิจการประเภ่นี้และอาจก่อให้เกิดการหลีกเลี่ยงการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยสถานบริการได้

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ยังไม่มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนซึ่งอาจจะมีผลต่อกระบวนการพิจารณาทางปกครอง และเพื่อให้มีแนวทางปฏิบัติแนวทางเดียวกัน จึงขอหารือว่า แนวปฏิบัติที่ถูกต้องควรถือปฏิบัติอย่างไรเพื่อที่กรมการปกครองจะได้แจ้งให้จังหวัดกาญจนบุรีและจังหวัดอื่น ๆ ทราบ เพื่อถือปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการปกครอง) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี) และผู้แทนจังหวัดกาญจนบุรี แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า แพแถมเคลื่อนที่ซึ่งให้บริการเดินเรือในจังหวัดกาญจนบุรีมีจำนวนประมาณ ๔๗๐ หลัง แพแต่ละหลังมีขนาดกว้างประมาณ ๑๒ เมตร ยาวประมาณ ๒๔ เมตร มีการใช้ลำโพงและอุปกรณ์อื่นเปิดเพลงเสียงดังรบกวนประชาชน โดยจังหวัดกาญจนบุรีได้ออกประกาศ เรื่อง ขอความร่วมมือผู้ประกอบการเรือ แพ และผู้เกี่ยวข้อง ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๘ เพื่อควบคุมระดับความดังของเสียงเพลงในแพแถมเคลื่อนที่ที่ทำให้ปัญหาเรื่องเสียงรบกวนลดลง สำหรับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๒ ที่มีความเห็นแตกต่างเป็นสองฝ่ายข้างต้นนั้น สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย ได้จัดให้มีการประชุมร่วมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๑ โดยผลการพิจารณาสรุปได้ว่า การดำเนินกิจการแพแถมเคลื่อนที่ต้องมีใบอนุญาตประกอบกิจการสถานบริการตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการฯ ส่วนการจะพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขการอนุญาตจัดตั้งสถานบริการตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการฯ ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นควรอนุญาตก็ต้องกำหนดเงื่อนไขบริเวณการลากจูงแพไว้ในใบอนุญาตด้วย แต่หากพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าผู้ขออนุญาตไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวก็ไม่จำเป็นต้องอนุญาตให้ประกอบกิจการหรือเพิกถอนใบอนุญาต อย่างไรก็ตาม กระทรวงมหาดไทยไม่เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทย (คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒) จึงประสงค์จะขอหารือว่า แพแถมเคลื่อนที่เป็นสถานบริการตามพระราชบัญญัติสถานบริการฯ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหาหรือของ กระทรวงมหาดไทยประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนหน่วยงานดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า มาตรา ๓<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสถานบริการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “สถานบริการ” หมายความว่า สถานที่ที่สร้างขึ้นเพื่อให้บริการโดยหวังประโยชน์ในทางการค้าโดยมีการให้บริการในด้านต่าง ๆ ได้แก่ สถานเดินรำ สถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัวโดยมีผู้ให้บริการ สถานที่ที่มีอาหาร สุรา หรือ เครื่องดื่มอื่นให้บริการโดยมีผู้ปรนนิบัติลูกค้า หรือมีดนตรี การแสดง การเต้น หรืออุปกรณ์การ

๑ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“สถานบริการ” หมายความว่า สถานที่ที่สร้างขึ้นเพื่อให้บริการโดยหวังประโยชน์ในทางการค้า ดังต่อไปนี้

- (๑) สถานเดินรำ รำวง หรือร่อนเงี่ยง เป็นปกติธุระประเภทที่มีและประเภทที่ไม่มีผู้บริการ
- (๒) สถานที่ที่มีอาหาร สุรา น้ำชา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่ายและบริการ โดยมีผู้บ่มารอ สำหรับปรนนิบัติลูกค้า
- (๓) สถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว ซึ่งมีผู้บริการให้แก่ลูกค้า เว้นแต่
  - (ก) สถานที่ซึ่งผู้บริการได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะ สาขา การแพทย์แผนไทยประเภทการนวดไทยตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบโรคศิลปะ หรือได้รับยกเว้นไม่ต้องขึ้น ทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะ สาขากาการแพทย์แผนไทยประเภทการนวดไทยตามกฎหมาย ดังกล่าว หรือสถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล
  - (ข) สถานที่เพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริมสวยที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนดโดย ความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะต้องมีลักษณะของสถานที่ การบริการหรือผู้ ให้บริการเป็นไปตามมาตรฐานที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยด้วย ประกาศดังกล่าวจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบเพื่อการรับรองให้เป็นไป ตามมาตรฐานนั้นด้วยก็ได้ หรือ
  - (ค) สถานที่อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (๔) สถานที่ที่มีอาหาร สุรา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่ายหรือให้บริการ โดยมีรูป แบบอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้
  - (ก) มีดนตรี การแสดงดนตรี หรือการแสดงอื่นใดเพื่อการบันเทิงและยินยอมหรือ ปลอมแปลงละเลยให้นักร้อง นักแสดง หรือพนักงานอื่นใดนั่งกับลูกค้า
  - (ข) มีการจัดอุปกรณ์การร้องเพลงประกอบดนตรีให้แก่ลูกค้า โดยจัดให้มีผู้บริการขับ ร้องเพลงกับลูกค้า หรือยินยอมหรือปลอมแปลงละเลยให้พนักงานอื่นใดนั่งกับลูกค้า
  - (ค) มีการเต้นหรือยินยอมให้มีการเต้น หรือจัดให้มีการแสดงเต้น เช่น การเต้นบนเวที หรือการเต้นบริเวณโต๊ะอาหารหรือเครื่องดื่ม
  - (ง) มีลักษณะของสถานที่ การจัดแสงหรือเสียง หรืออุปกรณ์อื่นใดตามที่กำหนดใน กฎกระทรวง
- (๕) สถานที่ที่มีอาหาร สุรา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่าย โดยจัดให้มีการแสดงดนตรี หรือการแสดงอื่นใดเพื่อการบันเทิง ซึ่งปิดทำการหลังเวลา ๒๔.๐๐ นาฬิกา
- (๖) สถานที่อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ร้องเพลง หรือสถานที่ที่มีอาหาร สุรา หรือเครื่องดื่มอื่นจำหน่ายโดยจัดให้มีการแสดงดนตรีหรือการแสดงอื่นซึ่งปิดทำการหลังเวลา ๒๔.๐๐ น. แต่มีได้บัญญัติความหมายของคำว่า “สถานที่” ไว้ซึ่งเมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติมาตราอื่น ๆ ในพระราชบัญญัติสถานบริการฯ ได้แก่ การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับที่ตั้งของสถานบริการต้องไม่อยู่ใกล้วัด โรงเรียน หรือโรงพยาบาล ฯลฯ หรือไม่อยู่ในย่านที่ประชาชนอยู่อาศัย (มาตรา ๗<sup>๒</sup>) การห้ามผู้รับอนุญาตย้ายสถานบริการเว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๑๓<sup>๓</sup>) และการกำหนดเวลาเปิดปิดของสถานบริการ (มาตรา ๑๗<sup>๔</sup>) จะเห็นได้ว่า โดยสภาพของบทบัญญัติดังกล่าวมุ่งประสงค์จะใช้บังคับกับสถานบริการที่มีที่ตั้งแน่นอน โดยไม่รวมถึงยานพาหนะที่เคลื่อนที่ไปมาได้ซึ่งในกรณีเช่นนั้นจะต้องมีบทบัญญัติเพื่อรองรับไว้เป็นการเฉพาะ และโดยที่พระราชบัญญัติสถานบริการฯ เป็นกฎหมายที่มีบทกำหนดโทษทางอาญา เช่น มาตรา ๒๖<sup>๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสถานบริการ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดโทษแก่ผู้ตั้งสถานบริการโดยไม่ได้รับอนุญาตต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ดังนั้น การตีความบทบัญญัติของกฎหมายจึงต้องกระทำโดยเคร่งครัด ไม่อาจขยายความหมายของคำว่า “สถานที่” ให้รวมถึงยานพาหนะหรือสิ่งใด ๆ ที่เคลื่อนที่ไปมาได้ ด้วยเหตุนี้ สถานบริการที่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ จึงหมายถึงสถานที่ที่ตั้งอยู่ที่ใดที่หนึ่งเป็นการแน่นอนเท่านั้น

กรณีตามข้อหารือ แพคเกจเคลื่อนที่ที่มีการเปิดเพลงให้นักท่องเที่ยวได้เต้น และมีอาหาร สุรา หรือเครื่องดื่มอื่นให้บริการ แต่ไม่มีสถานที่ตั้งแน่นอนเนื่องจากการใช้เรือลากจูงจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งเป็นครั้งคราวตามแต่นักท่องเที่ยวจะใช้บริการ แพคเกจเคลื่อนที่จึงไม่ใช่สถานบริการที่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบกิจการแพคเกจเคลื่อนที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น พระราชบัญญัติ

<sup>๒</sup>มาตรา ๗ อาคาร หรือสถานที่ที่ขออนุญาตตั้งเป็นสถานบริการตามมาตรา ๔ ต้อง

(๑) ไม่อยู่ใกล้วัด สถานที่สำหรับปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนา โรงเรียนหรือสถานศึกษา โรงพยาบาล สถานพยาบาลที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน สโมสรเยาวชน หรือหอพักตามกฎหมายว่าด้วยหอพัก ในขนาดที่เห็นได้ว่าจะก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่สถานที่ดังกล่าวแล้ว

(๒) ไม่อยู่ในย่านที่ประชาชนอยู่อาศัย อันจะก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง

(๓) มีทางถ่ายเทอากาศสะดวก

<sup>๓</sup>มาตรา ๑๓ ห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการ ย้าย แก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือต่อเติมสถานบริการ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่

<sup>๔</sup>มาตรา ๑๗ การกำหนดวันเวลาเปิดปิดของสถานบริการ การจัดสถานที่ภายนอกและภายในเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย เพื่อความสะอาดหรือเพื่อความสะดวกในการตรวจตราของเจ้าหน้าที่การใช้โคมไฟหรือการให้พนักงานติดหมายเลขประจำตัวในสถานบริการ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>๕</sup>มาตรา ๒๖ ผู้ใดตั้งสถานบริการโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือดำเนินกิจการสถานบริการเช่นว่านั้นในระหว่างถูกพักใช้ใบอนุญาตหรือดำเนินกิจการสถานบริการผิดประเภทที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อให้แพะเคลื่อนที่มีความแข็งแรงปลอดภัยเพียงพอในการให้บริการแก่นักท่องเที่ยว และป้องกันมิให้เกิดปัญหามลพิษทางเสียงและทางน้ำที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๒