

บันทึก

เรื่อง การตีความพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช ๒๔๘๔
(การกำหนดประเภทการค้าตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติ
สาธารณสุขฯ สมควรตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัดหรือเป็นข้อบังคับ)

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท.๐๓๓๒/๖๙๑๖ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า จังหวัดนครพนมได้หารือกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการตราข้อบังคับตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช ๒๔๘๔ ว่า การดำเนินการดังกล่าวสมควรตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัดหรือข้อบังคับจึงจะเป็นการถูกต้องและเหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วมีความเห็นเป็น ๒ แนวทาง คือ

๑. แนวทางแรก ผู้ว่าราชการจังหวัดตราเป็นข้อบังคับได้ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เพราะเหตุว่าพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๘^๑ บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจออกเทศบัญญัติหรือข้อบังคับ แล้วแต่กรณี เพื่อกำหนดประเภทการค้า ซึ่งเป็นที่รังเกียจหรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพ ประกอบกับพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสาธารณสุข (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น” ว่า เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในท้องถิ่นที่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาลแล้ว หมายความว่า เทศบาล ในท้องถิ่นที่ได้ยกฐานะเป็นสุขาภิบาลแล้ว หมายความว่า สุขาภิบาล ส่วนในท้องถิ่นที่ยังไม่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาลหรือสุขาภิบาล หมายความว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้มอบให้ทำหน้าที่แทน ดังนั้น การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าวต้องออกเป็นข้อบังคับโดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกข้อบังคับได้ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

๒. แนวทางที่สอง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.

^๑ มาตรา ๘ ภายใต้อำนาจของบทบัญญัติแห่งกฎหมายและเมื่อเจ้าพนักงานสาธารณสุขได้แนะนำให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจออกเทศบัญญัติหรือข้อบังคับ แล้วแต่กรณีเพื่อจัดการใดๆ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดประเภทการค้าตามมาตรา ๗ ซึ่งให้ควบคุม

(๒) กำหนดเขตส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน ซึ่งเมื่อพ้นกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันแล้ว ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบการค้าซึ่งให้ควบคุม เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาต

(๓) วางระเบียบการขอและออกใบอนุญาตให้ประกอบการค้าซึ่งให้ควบคุมและกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาต

(๔) กำหนดเงื่อนไขอันเกี่ยวข้องกับสุขลักษณะโดยทั่วไปสำหรับการค้าซึ่งให้ควบคุม

๒๔๙๘ ได้บัญญัติการตราข้อบัญญัติจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในมาตรา ๓๒^๒ และ มาตรา ๓๖^๓ ซึ่งต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบของสภาจังหวัด โดยมีผลบังคับในเขต ท้องที่จังหวัด นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ประกอบกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ สาธารณสุข พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสาธารณสุข (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๗ เพื่อให้สอดคล้องกับรูปการปกครองท้องถิ่นที่มีขึ้นใหม่ คือ สุขาภิบาล ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัดได้ โดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดพ.ศ. ๒๔๙๘

กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้พิจารณาว่าการดำเนินการให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช ๒๔๘๔ ดังกล่าว ควรกระทำในรูปข้อบัญญัติจังหวัดหรือ ข้อบังคับ และผู้ว่าราชการจังหวัดจะดำเนินการได้ในฐานะใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณา ปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) และผู้แทน กระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข) แล้ว มีความเห็นดังนี้

การกำหนดประเภทการค้าซึ่งเป็นที่ยังเกี่ยวหรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพ เมื่อ เจ้าพนักงานสาธารณสุขได้แนะนำนั้น มาตรา ๘^๔ แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจออกเทศบัญญัติหรือข้อบังคับ แล้วแต่กรณี ในกรณี ที่จะต้องออกเป็นข้อบังคับนั้น หากจะตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัด ก็จะต้องพิจารณาว่ามีกฎหมายใด

^๒ มาตรา ๓๒ จังหวัดมีอำนาจตราข้อบัญญัติจังหวัดโดยไม่แย้งหรือขัดต่อกฎหมายในกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของจังหวัดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๒) ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้จังหวัดตราข้อบัญญัติจังหวัด หรือให้มีอำนาจตรา ข้อบัญญัติจังหวัด

ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติ จะมีพระราชกฤษฎีกาให้จังหวัดตราข้อบัญญัติก็ได้

ในข้อบัญญัติจังหวัดนั้น จะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้บทกำหนดโทษมิ ให้กำหนดเกินกว่าหนึ่งร้อยบาท และให้ถือว่าความผิดละเมิดโทษ

ผู้กระทำผิดข้อบัญญัติจังหวัดไม่ชำระค่าปรับภายในสามสิบวันนับแต่วันคำพิพากษาถึงที่สุด ให้ยึดทรัพย์ของผู้นั้นใช้แทนค่าปรับ หรือมิฉะนั้นบังคับให้ผู้กระทำผิดทำงานโยธาแทนตามกำหนดซึ่งคำนวณ โดยอัตราค่าแรงงานรายวันในท้องที่อันจังหวัดได้กำหนดไว้ โดยจังหวัดได้ตราไว้เป็นข้อบัญญัติจังหวัด แต่ห้าม มิให้บังคับทำงานโยธาเกินกำหนดสิบวัน

^๓ มาตรา ๓๖ นอกจากที่ได้มีกฎหมายบังคับไว้เป็นอย่างอื่น ข้อบัญญัติจังหวัดนั้นให้ใช้ บังคับได้เมื่อประกาศไว้โดยเปิดเผยที่ศาลากลางจังหวัดแล้วสิบห้าวัน เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉิน ถ้ามีความระบุไว้ใน ข้อบัญญัตินั้นว่า ให้ใช้บังคับได้ทันทีก็ให้ใช้บังคับในวันถัดจากวันประกาศนั้น

ข้อบัญญัติดังกล่าวในวรรคแรกให้ใช้บังคับได้ในเขตท้องที่ของจังหวัดนอกเขตเทศบาล และ สุขาภิบาล

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

ให้อำนาจจังหวัดที่จะกระทำเช่นนั้นได้หรือไม่

ตามมาตรา ๓๒^๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ การที่จังหวัดจะตราข้อบัญญัติจังหวัดได้จะต้องเป็นกรณีที่จังหวัดมีหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ หรือเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัดได้ซึ่งเมื่อได้พิจารณาอำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามมาตรา ๓๑^๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๑๑ แล้ว ไม่ปรากฏว่าจังหวัดมีอำนาจกำหนดประเภทการค้าซึ่งเป็นที่รังเกียจหรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพดังกล่าวได้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช ๒๔๘๔ ก็ได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งแล้วว่า การกำหนดประเภทการค้าซึ่งเป็นที่ยังเกียจหรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพเมื่อเจ้าพนักงานสาธารณสุขได้แนะนำนั้น ให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นออกเทศบัญญัติหรือข้อบังคับ แล้วแต่กรณี ดังนั้น จังหวัดจึงไม่มีอำนาจที่จะกำหนดประเภท

๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^๖ มาตรา ๓๑ ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมาย จังหวัดอาจดำเนินการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัด นอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล ดังต่อไปนี้

- (๑) การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
- (๒) การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรม
- (๓) การสาธารณสุข
- (๔) การป้องกันโรค การบำบัดโรค และการจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล
- (๕) การจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
- (๖) การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (๗) การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
- (๘) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (๙) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (๑๐) การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (๑๑) การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (๑๒) การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (๑๓) การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (๑๔) การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจสวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร
- (๑๕) การบำรุงและการส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (๑๖) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น
- (๑๗) การจัดการคุ้มครอง ดูแล และหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน ส่วนจังหวัด
- (๑๘) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (๑๙) การพาณิชย์
- (๒๐) กิจการอื่นๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่นหรือกิจการอื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการส่วนจังหวัด

ทั้งนี้ ให้ดำเนินการภายในวงเงินงบประมาณที่ตั้งทางจังหวัด ซึ่งได้รับอนุมัติจากสภาจังหวัดแล้ว

การคำดังกล่าวโดยตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัดได้

สำหรับปัญหาที่ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดจะออกข้อบังคับดังกล่าวได้ในฐานะใดนั้น เมื่อพิจารณามาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช ๒๔๘๔ ประกอบกับบทนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสาธารณสุข (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๗ แล้ว เห็นว่า การกำหนดการคำซึ่งเป็นที่รังเกียจหรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพ เทศบาลหรือสุขาภิบาลมีอำนาจออกเทศบัญญัติหรือข้อบังคับสุขาภิบาลแล้วแต่กรณีแต่ถ้าหากเป็นในเขตท้องที่จังหวัด นอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกข้อบังคับ ดังนั้น การออกข้อบังคับสำหรับกรณีที่หารือมานี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นผู้ดำเนินการในฐานะเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

โดยสรุป การกำหนดประเภทการคำซึ่งเป็นที่รังเกียจหรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพในเขตท้องที่จังหวัด นอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล เพื่อการสาธารณสุขนั้นต้องออกเป็นข้อบังคับตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช ๒๔๘๔ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจออกข้อบังคับดังกล่าวในฐานะเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๒๖