

บันทึก

เรื่อง การขอแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข

กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ได้มีหนังสือ ที่ สธ ๐๖๐๓.ว/๐๖๕๕๔ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือที่ มท ๐๔๑๓/๙๔๘๔ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๓๒ ถึงกระทรวงสาธารณสุขแจ้งว่า กระทรวงมหาดไทยได้ตราระเบียบว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๑ โดยมีข้อ ๑๕ กำหนดให้คณะกรรมการจัดหาประโยชน์ทำหน้าที่กำหนดประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำของการจะให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นล่วงหน้าไว้ จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดจันทบุรีหาหรือมายังกระทรวงมหาดไทยว่าในการเปิดประมูลเพื่อเช่าแผงหรือแผงที่วางขายของในตลาดของเทศบาล คณะกรรมการจัดหาประโยชน์จะกำหนดค่าเช่าสูงกว่าค่าธรรมเนียมตามบัญชีท้ายกฎกระทรวง ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งกำหนดไว้เพียงตารางเมตรละ ๓๐ บาทต่อเดือน จะได้หรือไม่ และกระทรวงสาธารณสุขมอบให้กรมอนามัยเป็นผู้พิจารณา เนื่องจากเรื่องดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมอนามัย

กรมอนามัยได้พิจารณาแล้วมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่ายคือ

ฝ่ายที่ ๑ พิจารณาโดยอ้างมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุขพ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งกำหนดว่า ให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติ เทศบัญญัติหรือข้อบังคับ กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมได้ไม่เกินอัตราและหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และ

กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๒๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติสาธารณสุขพ.ศ. ๒๕๔๔

ข้อ ๑. กำหนดว่า อัตราค่าธรรมเนียมให้เป็นไปตามบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้ายกฎกระทรวงนี้

ข้อ ๓. กำหนดว่า อัตราค่าธรรมเนียมสำหรับการใช้ที่อาบน้ำและที่ซักเสื้อผ้าสาธารณะตามมาตรา ๓๗ ค่าเช่าและค่าใช้ที่ขายของตามมาตรา ๔๔ (๑) ให้กำหนดได้ตามที่เห็นสมควร

โดยบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้ายกฎกระทรวง ลำดับที่ ๖ กำหนดให้ค่าเช่าและค่าใช้จ่ายที่ขายของ ตามมาตรา ๔๔ (๑) เดือนหนึ่งตารางเมตรละ ๓๐ บาท

จึงมีความเห็นว่าหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถที่จะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ค่าเช่าและค่าใช้จ่ายที่ขายของในตลาดสาธารณะเกินอัตราท้ายกฎกระทรวงดังกล่าวได้ แต่อย่างไรก็ตามกฎกระทรวงดังกล่าวสามารถที่จะทำการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับสภาวะ

ทางเศรษฐกิจและสังคมได้ หากมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่จะนำมาพิจารณาเพิ่มเติม

ฝ่ายที่ ๒ พิจารณาโดยอ้างมาตรา ๔๔ ซึ่งกำหนดว่าเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจออกเทศบัญญัติหรือข้อบังคับ แล้วแต่กรณี ว่าด้วยตลาดสาธารณะ โดย

(๑) วางระเบียบการควบคุมและการใช้ร้านขายของ แขน โต๊ะ ที่ซั้งสัตว์และที่ขายของ รวมทั้งกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าใช้ที่ขายของตามสมควร

(๔) กำหนดให้ผู้เช่าขายของในตลาดมีใบอนุญาตและวางระเบียบการขอและออกใบอนุญาต ตลอดถึงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาต

มาตรา ๖๑ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือข้อบังคับ กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมได้ไม่เกินอัตราและตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๒๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. ๒๔๘๔

ข้อ ๑. กำหนดว่าอัตราค่าธรรมเนียมให้เป็นไปตามบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้ายกฎกระทรวงนี้ และ

ข้อ ๒ (๓) กำหนดค่าอัตราค่าธรรมเนียมสำหรับใช้ที่อาบน้ำและที่ซักผ้าสาธารณะตามมาตรา ๓๗ ค่าเช่าและค่าใช้ที่ขายของตามมาตรา ๔๔ (๑) ให้กำหนดได้ตามที่เห็นสมควร

และในบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้ายกฎกระทรวง ลำดับที่ ๖ ค่าเช่าและค่าใช้จ่ายที่ขายของตามมาตรา ๔๔ (๑) เดือนหนึ่งตารางเมตรละ ๓๐ บาท

จึงมีความเห็นว่าการออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมต้องเป็นกรณีพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. ๒๔๘๔ ได้บัญญัติให้ออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมได้ กรณีในเรื่องนี้เป็นเรื่องกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าใช้จ่ายที่ขายของตามมาตรา ๔๔ (๑) ซึ่งในมาตรานี้มิได้บัญญัติให้ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าเช่าแต่อย่างใด นอกจากว่าไม่บัญญัติให้ออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมค่าเช่าแล้ว ยังบัญญัติว่าให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นออกเทศบัญญัติหรือข้อบังคับกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าใช้ที่ขายของได้ตามที่เห็นสมควร การที่กฎกระทรวงข้อ ๒ (๓) ได้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ค่าเช่าและค่าใช้จ่ายที่ขายของตามมาตรา ๔๔ (๑) ให้กำหนดได้ตามที่เห็นสมควร พร้อมกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม โดยระบุว่าเป็นค่าเช่าและค่าใช้ที่ขายของน่าจะเป็นการไม่สอดคล้องกับมาตรา ๔๔ (๑) ขัดแย้งกันเอง และเห็นว่าเป็นการออกกฎกระทรวงเกินตัวบทไม่มีผลบังคับ ดังนั้น จึงเห็นว่าเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นสามารถออกเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับ วางระเบียบกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าใช้ที่ขายของในตลาดสาธารณะ สูงกว่าอัตราค่าธรรมเนียมที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงเท่าใดก็ได้ตามที่เห็นสมควร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงของผู้แทนกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข และผู้แทน

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย แล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๖๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติ
สาธารณสุข พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสาธารณสุข (ฉบับที่ ๕)
พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติ เทศบัญญัติหรือข้อบังคับ
กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมได้ไม่เกินอัตราและตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดใน
กฎกระทรวง กฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา ๖๑ ดังกล่าวจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนด
อัตราค่าธรรมเนียม ส่วนเรื่องค่าเช่าและค่าใช้ที่ขายของตามมาตรา ๔๔ (๑)^๒ นั้น เมื่อพิจารณา
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๕๓๗^๓ แล้วเห็นว่า ค่าเช่าเป็นเพียงค่าตอบแทนในการ
ได้ใช้หรือรับประโยชน์ในทรัพย์สินของผู้ให้เช่าอย่างใดอย่างหนึ่งชั่วระยะเวลาที่ตกลงกัน ไม่ใช่เป็น
ค่าตอบแทนที่รัฐเรียกเก็บจากประชาชนในฐานะเป็นค่าใช้บริการของรัฐ ค่าเช่าและค่าใช้ที่ขายของ
จึงไม่มีลักษณะเป็นค่าธรรมเนียม ซึ่งกรณีจะแตกต่างไปจากการเก็บค่าธรรมเนียมในการใช้ที่
อาบน้ำหรือชักเสื้อผ้าสาธารณะตามมาตรา ๓๗^๔ หรือการเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บรวบรวมและ
ขนมูลฝอยสิ่งปฏิกูลตามมาตรา ๖ (๓)^๕ ในฐานะที่รัฐได้บริหารจัดการที่อาบน้ำหรือชักผ้า หรือทำ

^๑ มาตรา ๖๑ ให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติ เทศบัญญัติหรือข้อบังคับกำหนด
อัตราค่าธรรมเนียมได้ไม่เกินอัตราและตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๒ มาตรา ๔๔ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจออกเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับแล้วแต่กรณี ว่าด้วย
ตลาดสาธารณะ ดังต่อไปนี้

(๑) วางระเบียบการควบคุมและการใช้ร้านขายของ แท่น โต๊ะ ที่ซังสัตว์ และที่ขายของ
รวมทั้งกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าใช้ที่ขายของตามสมควร

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๕๓๗ อันว่าเช่าทรัพย์สินนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่าผู้ให้เช่า ตกลงให้
บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าผู้เช่าได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่งชั่วระยะเวลาอันมีจำกัด
และผู้เช่าตกลงจะให้ค่าเช่าเพื่อการนั้น

^๔ มาตรา ๓๗ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจ

(๑) จัดให้มีที่อาบน้ำและที่ชักผ้าสาธารณะโดยใช้น้ำสะอาด

(๒) สงวนแหล่งน้ำ หรือที่มีน้ำไหลไว้สำหรับอาบน้ำให้สัตว์ หรือสำหรับความประสงค์
อื่น ๆ เพื่อบำรุงสุขภาพและความสะอาดของประชาชน

(๓) กั้นส่วนหนึ่งส่วนใดของชายทะเลไว้เป็นที่อาบน้ำสาธารณะ

เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจออกเทศบัญญัติหรือข้อบังคับ แล้วแต่กรณี เพื่อควบคุมการใช้ที่
นั้น ๆ และเมื่อเห็นสมควรก็อาจกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมสำหรับการใช้

^๕ มาตรา ๖ การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและสิ่งเปรอะเปื้อนในเขตท้องถิ่นใด ให้เป็นอำนาจ
หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นนั้นแต่ฝ่ายเดียว แต่กิจการนี้ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะอนุญาตให้บุคคลใดจัดทำในความ
ควบคุมของตนก็ได้ และเพื่อดำเนินการตามมาตรานี้ ให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจออกเทศบัญญัติ หรือ
ข้อบังคับแล้วแต่กรณี ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเก็บรวบรวมและการขนมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

ฯลฯ

ฯลฯ

การจัดเก็บขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูลแก่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณามาตรา ๔๔ (๔)^๖ ที่ให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจออกเทศบัญญัติหรือข้อบังคับกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการเข้าขายของในตลาด โดยใช้คำว่า “ค่าธรรมเนียม” แตกต่างไปจากถ้อยคำในมาตรา ๔๔ (๑) ที่ใช้คำว่า “ค่าเช่าและค่าใช้ที่ขายของ” แล้ว แสดงให้เห็นว่า กฎหมายไม่ประสงค์ให้ค่าเช่าและค่าใช้ที่ขายของมีลักษณะเป็นค่าธรรมเนียมแต่ประการใด ดังนั้น เมื่อค่าเช่าและค่าใช้ที่ขายของไม่ใช่ค่าธรรมเนียม และมาตรา ๔๔ (๑) ให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดค่าเช่าและค่าใช้ที่ขายของได้ตามสมควร เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจึงอาจกำหนดอัตราค่าเช่าและค่าใช้ขายของเดือนหนึ่งเกิน ๓๐ บาทต่อตารางเมตรได้

อนึ่ง เมื่อค่าเช่าและค่าใช้ที่ขายของตามมาตรา ๔๔ (๑) ไม่ใช่ค่าธรรมเนียมดังที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วข้างต้น ดังนั้น การที่กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๒๘) ซึ่งออกตามความในมาตรา ๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช ๒๔๘๔ และมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสาธารณสุข (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๒๗ ข้อ ๑ และ ข้อ ๒^๘ นำเรื่องค่าเช่าและค่าใช้ที่ขายของไปกำหนดไว้ในบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้ายกฎกระทรวง ลำดับ ๖ ทั้ง ๆ ที่มาตรา ๖๑ ให้อำนาจออกกฎกระทรวงเฉพาะเรื่องค่าธรรมเนียมเท่านั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) มีความเห็นเป็นข้อสังเกตว่า กรณีดังกล่าวน่าจะเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย สมควรที่จะได้มีการแก้ไขกฎกระทรวงเสียใหม่ให้มีความถูกต้องต่อไป

^๖ มาตรา ๔๔ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจออกเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับแล้วแต่กรณี ว่าด้วยตลาดสาธารณะ ดังต่อไปนี้

(๔) กำหนดให้ผู้เข้าขายของในตลาดมีใบอนุญาตและวางระเบียบการขอและออกใบอนุญาต ตลอดถึงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาต

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

^๘ ข้อ ๒ ให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นออกข้อบัญญัติ เทศบัญญัติหรือข้อบังคับ กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมได้ไม่เกินอัตราค่าธรรมเนียมตามข้อ ๑ และตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

(๑) อัตราค่าธรรมเนียมในการเก็บขนมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลตามมาตรา ๖ (๓) ให้กำหนดโดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายเฉพาะการนั้น

(๒) อัตราค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาตต่างๆ ตามมาตรา ๘ (๓) มาตรา ๓๑ (๒) มาตรา ๔๔ (๔) มาตรา ๔๖ (๑) และ (๖) มาตรา ๔๘ (๑) มาตรา ๔๙ (๓) และมาตรา ๕๐ (๒) ให้กำหนดได้ตามที่เห็นสมควร แต่ภายในสามปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ให้กำหนดได้ไม่เกินร้อยละแปดสิบของอัตราค่าธรรมเนียมตามข้อ ๑

(๓) อัตราค่าธรรมเนียมสำหรับการใช้ที่อาบน้ำและที่ซักเสื้อผ้าสาธารณะตามมาตรา ๓๗ ค่าเช่าและค่าใช้ที่ขายของตามมาตรา ๔๔ (๑) ให้กำหนดได้ตามที่เห็นสมควร

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๓๓