

เรื่องเสร็จที่ ๑๔๐๐/๒๕๖๓

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การขอใบอนุญาตประกอบกิจการอาคารเช่าตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

การเคหะแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ พม ๕๑๕๓/๑๑๘๘ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า การเคหะแห่งชาติเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีอำนาจหน้าที่และภารกิจจัดหาที่อยู่อาศัย รวมทั้งประกอบกิจการให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ ตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗ ในการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติได้มีการจัดสร้างโครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) จังหวัดระยอง โดยมีข้อเท็จจริง ดังนี้

(๑) เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๖ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ดำเนินการก่อสร้างโครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) จังหวัดระยอง จำนวน ๗๐ หน่วย ขนาดพื้นที่ ๓๒ ตารางเมตร สูง ๕ ชั้น ตั้งอยู่บริเวณที่พักอาศัยของข้าราชการ ดิถนสนนามเป้า ตำบลท่าประดู่ อำเภอเมือง จังหวัดระยอง เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับข้าราชการชั้นผู้น้อยและพนักงานของรัฐผู้มีรายได้น้อย

(๒) โครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) จังหวัดระยอง ได้ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จ โดยคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานงวดสุดท้าย เมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๘ และมีการบรรจุผู้เช่าตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๘ เป็นต้นมา

(๓) เทศบาลนครระยองมีหนังสือขอให้การเคหะชาตินำขออนุญาตประกอบกิจการที่ต้องมีการควบคุมตามเทศบัญญัติเทศบาลนครระยอง เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ สำหรับการประกอบกิจการประเภทหอพัก อาคารชุดให้เช่า หรือห้องแบ่งเช่า ในโครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) จังหวัดระยอง

(๔) การเคหะแห่งชาติ โดยสำนักงานเคหะจังหวัดระยอง สาขา ๑ ได้มีหนังสือตอบเทศบาลนครระยองว่า การดำเนินโครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) จังหวัดระยอง เป็นการดำเนินการตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของการเคหะแห่งชาติ จึงขอความอนุเคราะห์เทศบาลนครระยองในการพิจารณาขออนุญาตประกอบกิจการให้แก่การเคหะแห่งชาติ

(๕) เทศบาลนครระยองได้จัดทำหนังสือหารือกรมอนามัย โดยกรมอนามัยได้ตอบข้อหารือว่า พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๖ มิได้มีบทบัญญัติยกเว้นให้การดำเนินกิจการดังกล่าวไม่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้มีบทบัญญัติยกเว้นให้หน่วยงานภาครัฐหรือรัฐวิสาหกิจไม่ต้องขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และลักษณะการประกอบกิจการของการเคหะแห่งชาติเข้าข่ายลักษณะที่เป็นการค้า จึงต้องขอรับใบอนุญาตจากเทศบาลนครระยอง

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๒/๓๐๓ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

การเคหะแห่งชาติไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของกรมอนามัย โดยให้เหตุผลว่า การประกอบการค้าตามที่กำหนดในมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ เป็นการประกอบการค้าตามความหมายของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่การประกอบธุรกิจอาคารเช่าของภาคเอกชน ที่จะต้องดำเนินการขออนุญาตกับหน่วยงานท้องถิ่น เมื่อการเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่ดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติฯ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีเคหะเพื่อให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัย รวมตลอดถึงจัดให้มีสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสิ่งอำนวยความสะดวก แก่ผู้อยู่อาศัย ทำนุบำรุง ปรับปรุง และพัฒนาบรรดาเคหะดังกล่าว รวมทั้งพัฒนาผู้อยู่อาศัย ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม โดยให้มีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ อำนาจเช่นนี้ให้รวมถึงสร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนอง ว่าจ้าง รับจ้าง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินอื่น หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖ (๑) และมาตรา ๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติฯ อีกทั้งการให้เช่าอาคารโครงการ บ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) จังหวัดระยอง เป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ซึ่งมีได้เป็นการมุ่งหากำไร แต่เป็นการดำเนินการเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย สำหรับผู้มีรายได้น้อย การเคหะแห่งชาติจึงสามารถดำเนินการได้ภายใต้พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติฯ โดยไม่ต้องดำเนินการขออนุญาตตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ

การเคหะแห่งชาติจึงขอหารือว่า กรณีการดำเนินโครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) จังหวัดระยอง ซึ่งการเคหะแห่งชาติดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติฯ และเป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เข้าข่ายลักษณะที่เป็นการค้าตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ที่การเคหะแห่งชาติ จะต้องดำเนินการขออนุญาตประกอบกิจการอาคารเช่ากับหน่วยงานท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้พิจารณาข้อหารือของการเคหะแห่งชาติ โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (กรมอนามัย) ผู้แทนการเคหะแห่งชาติ และผู้แทนเทศบาลนครระยอง เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็น ดังนี้

การเคหะแห่งชาติเป็นรัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗ มีวัตถุประสงค์ในการจัดให้มีเคหะเพื่อให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัย

“มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการเคหะขึ้น เรียกว่า “การเคหะแห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า “กคช.” และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีเคหะเพื่อให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัย รวมตลอดถึงจัดให้มีสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้อยู่อาศัย ทำนุบำรุง ปรับปรุง และพัฒนาบรรดาเคหะดังกล่าว รวมทั้งพัฒนาผู้อยู่อาศัยให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม

(๒) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนผู้ประสงค์จะมีเคหะของตนเอง หรือแก่บุคคลผู้ประสงค์จะร่วมดำเนินการกิจการกับ กคช. ในการจัดให้มีเคหะขึ้นเพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ

(มีต่อหน้าถัดไป)

รวมตลอดถึงจัดให้มีสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้พักอาศัย ปรับปรุงและพัฒนาบรรดาเคหะ ตลอดจนพัฒนาผู้อยู่อาศัยให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนผู้ประสงค์จะมีเคหะเป็นของตนเอง หรือแก่บุคคลผู้ประสงค์จะร่วมดำเนินการกับการเคหะแห่งชาติในการจัดให้มีเคหะขึ้นเพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ ตลอดจนประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารหรือจัดหาที่ดิน และมาตรา ๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติฯ กำหนดให้การเคหะแห่งชาติมีอำนาจกระทำการกิจการต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ ซึ่งรวมถึงการสร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนอง ว่าจ้าง รับจ้าง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน ถูกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง หรือมีทรัพย์สินสิทธิอื่น หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน การจัดหาที่ดินและวัสดุก่อสร้างสำหรับการก่อสร้างเคหะ หรือการจัดให้มีหรือพัฒนาสาธารณูปโภคหรือบริการอื่นที่จำเป็นเพื่อให้สภาพการอยู่อาศัยดีขึ้น

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพไว้ในหมวด ๗ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขมีอำนาจออกประกาศกำหนดให้กิจการใดเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดประเภทของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเหล่านั้น บางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น รวมทั้งห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการตามประเภทที่มีข้อบัญญัติ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑)

(๓) ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารหรือจัดหาที่ดิน

(๔) ปรับปรุง รื้อ หรือย้ายแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อให้มีสภาพการอยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมดีขึ้น

(๕) ประกอบกิจการอื่นที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น

มาตรา ๙ ให้ กคช. มีอำนาจกระทำการกิจการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) สร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนอง ว่าจ้าง รับจ้าง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน ถูกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินสิทธิอื่น หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน

(๒) ให้กู้ยืมเงิน หรือจัดหาแหล่งเงินกู้ หรือค้ำประกันเงินกู้ให้แก่ประชาชนผู้ประสงค์จะมีเคหะเป็นของตนเอง

(๓) ให้กู้ยืมเงิน หรือจัดหาแหล่งเงินกู้ หรือค้ำประกันเงินกู้ให้แก่บุคคลผู้ประสงค์จะร่วมดำเนินการกิจการกับ กคช. ในการจัดให้มีเคหะเพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนดด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(๔) จัดหาที่ดินและวัสดุก่อสร้างสำหรับการก่อสร้างเคหะ

(๕) จัดให้มีหรือพัฒนาสาธารณูปโภคหรือบริการอื่นที่จำเป็นเพื่อให้สภาพการอยู่อาศัยดีขึ้น

(๖) กู้ยืมเงินในประเทศ หรือต่างประเทศ หรือจากองค์กรระหว่างประเทศ

(๗) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

(๘) เข้าร่วมดำเนินการกิจการกับบุคคลอื่น หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อดำเนินกิจการอันอยู่ในขอบแห่งวัตถุประสงค์ของ กคช.

(๙) เรียกเก็บเงินค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษา และการจัดการสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะ

(๑๐) กระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ กคช.

ท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุม ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๑^๓ มาตรา ๓๒^๔ และมาตรา ๓๓^๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งปัจจุบันได้มีประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยข้อ ๓ ๙. (๖)^๖ ของประกาศดังกล่าว กำหนดให้การประกอบกิจการหอพัก อาคารชุดให้เช่า ห้องเช่า หรือห้องแบ่งเช่า หรือกิจการอื่นในทำนองเดียวกัน เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ นอกจากนี้ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เทศบาลนครระยองได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๒ และมาตรา ๕๔^๗ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ

“มาตรา ๓๑ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้กิจการใดเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

“มาตรา ๓๒ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการที่ประกาศตามมาตรา ๓๑ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดประเภทของกิจการตามมาตรา ๓๑ บางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินการตาม (๑) ปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ

“มาตรา ๓๓ เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๑) ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการตามประเภทที่มีข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมตามมาตรา ๓๒ (๑) ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

ในการออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจกำหนดเงื่อนไขโดยเฉพาะให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณชนเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้โดยทั่วไปในข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๒) ก็ได้

ใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ใช้ได้สำหรับกิจการประเภทเดียวและสำหรับสถานที่แห่งเดียว

“ข้อ ๓ ให้กิจการดังต่อไปนี้เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

ฯลฯ

ฯลฯ

๙. กิจการที่เกี่ยวกับการบริการ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) การประกอบกิจการหอพัก อาคารชุดให้เช่า ห้องเช่า หรือห้องแบ่งเช่า หรือกิจการอื่นในทำนองเดียวกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๕๔ ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้การประกอบกิจการใดหรือการกระทำใดต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอและการออกใบอนุญาตในเรื่องนั้นได้

เพื่อประโยชน์ในการป้องกันเหตุรำคาญหรือผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน ชุมชน หรือสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดประเภทหรือขนาดของกิจการ หลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ผู้ขออนุญาตจะต้องดำเนินการก่อนการพิจารณาออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง

ออกเทศบัญญัติเทศบาลนครระยอง เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยข้อ ๕^๘ แห่งเทศบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพซึ่งได้ออกตามความในมาตรา ๓๒ (๑)^๙ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในเขตเทศบาลนครระยองตามประเภทกิจการในบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้ายเทศบัญญัตินี้ ซึ่งลำดับที่ ๙.๕ ของบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้ายเทศบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดครอบคลุมถึงการประกอบกิจการหอพัก อาคารชุดให้เช่า ห้องเช่า ห้องแบ่งเช่า หรือกิจการอื่นในทำนองเดียวกันด้วย และข้อ ๑๗^{๑๐} แห่งเทศบัญญัติเทศบาลนครระยอง เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพฯ ได้กำหนดว่า เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่เทศบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการกิจการที่ต้องมีการควบคุม ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ซึ่งตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรการในการกำกับดูแลกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขและการป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อมแล้ว ไม่ปรากฏบทบัญญัติใดที่ยกเว้นให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ อีกทั้งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติฯ ก็มีได้มีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ ตลอดจนหน้าที่และภารกิจของการเคหะแห่งชาติได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่น และแม้การดำเนินโครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) จังหวัดระยอง จะเป็นโครงการที่อยู่ภายใต้แผนการดำเนินงานตามภารกิจหลักของการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๖ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๙ ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ก็ไม่มีผลเป็นการยกเว้นให้การเคหะแห่งชาติไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย การเคหะแห่งชาติจึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย

โดยที่การดำเนินโครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) จังหวัดระยองของการเคหะแห่งชาติ เป็นการก่อสร้างที่อยู่อาศัยประเภทอาคารเช่าสำหรับข้าราชการและพนักงานของรัฐ กรณีจึงเข้าข่ายเป็นการประกอบกิจการหอพัก อาคารชุดให้เช่า ห้องเช่า ห้องแบ่งเช่า หรือกิจการอื่นในทำนองเดียวกัน ซึ่งข้อ ๓ ๙. (๖)^{๑๑} แห่งประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพฯ กำหนดให้เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และเป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุม

^๘ข้อ ๕ ให้กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพซึ่งได้ออกตามความในมาตรา ๓๒ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในเขตเทศบาลนครระยองตามประเภทกิจการในบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้ายเทศบัญญัตินี้

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๑๐}ข้อ ๑๗ เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่เทศบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการตามที่ต้องมีการควบคุมตามข้อ ๕ ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ในการออกใบอนุญาต เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจกำหนดเงื่อนไขโดยเฉพาะให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณชนเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้โดยทั่วไปในเทศบัญญัตินี้ก็ได้

ใบอนุญาตให้ใช้ได้สำหรับกิจการประเภทเดียวและสำหรับสถานที่แห่งเดียว

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

ภายในเขตเทศบาลนครระยองตามมาตรา ๓๒ (๑)^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ และข้อ ๕^{๑๗} แห่งเทศบัญญัติเทศบาลนครระยอง เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพฯ และหากเป็นการดำเนินกิจการที่ต้องมีการควบคุมในลักษณะที่เป็นการค้า ย่อมต้องขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๓^{๑๘} แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ และข้อ ๑๓^{๑๙} แห่งเทศบัญญัติเทศบาลนครระยอง เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพฯ

สำหรับประเด็นที่ว่า การดำเนินโครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) จังหวัดระยองของการเคหะแห่งชาติ เข้าข่ายเป็นการดำเนินกิจการที่ต้องมีการควบคุมในลักษณะที่เป็นการค้าตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ หรือไม่ เห็นว่า การที่การเคหะแห่งชาติดำเนินโครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) จังหวัดระยอง โดยการจัดสร้างอาคารและให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยและพนักงานของรัฐผู้มีรายได้น้อยเช่า เป็นกรณีที่การเคหะแห่งชาติในฐานะผู้ให้เช่าให้สิทธิแก่ผู้เช่าได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินที่เช่าตามระยะเวลาที่ตกลงกัน และผู้ให้เช่าได้รับค่าตอบแทนเป็นค่าเช่า อีกทั้งเมื่อพิจารณามาตรา ๓๓^{๒๐} ประกอบกับมาตรา ๘ (๕)^{๒๑} แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติฯ ที่กำหนดว่า รายได้จากการเคหะแห่งชาติได้รับการดำเนินงานให้ตกเป็นของการเคหะแห่งชาติสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และเมื่อหักรายจ่าย ค่าภาระต่าง ๆ รวมถึงค่าบำรุงรักษา เงินสำรอง ประโยชน์ตอบแทน หรือโบนัสแล้ว เหลือเท่าใดให้จัดเป็นทุนของการเคหะแห่งชาติ ดังนั้น เมื่อการเคหะแห่งชาติได้รับค่าเช่าจากผู้เช่าและค่าเช่านั้นตกเป็นรายได้ของการเคหะแห่งชาติ การดำเนินโครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) จังหวัดระยองจึงเป็นการดำเนินกิจการในลักษณะที่เป็นการค้า ซึ่งการเคหะแห่งชาติต้องขอรับใบอนุญาตประกอบ

^{๑๖}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๑๗}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

^{๑๘}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^{๑๙}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๐, ข้างต้น

^{๒๐}มาตรา ๓๓ รายได้ที่ กคช. ได้รับจากการดำเนินงานให้ตกเป็นของ กคช. สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และเมื่อหักรายจ่ายสำหรับการดำเนินงาน และค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสม รวมตลอดถึงค่าบำรุงรักษา ค่าเสื่อมราคา เงินสำรองตามมาตรา ๑๐ ประโยชน์ตอบแทนตามมาตรา ๑๗ โบนัสตามมาตรา ๒๕ เงินสทบกองทุนสงเคราะห์หรือการสงเคราะห์อื่นตามมาตรา ๒๗ และเงินลงทุนตามที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว เหลือเท่าใดให้จัดเป็นทุนของ กคช.

ถ้ารายได้มีไม่เพียงพอสำหรับรายจ่ายตามวรรคหนึ่ง นอกจากเงินสำรองตามมาตรา ๑๐ และ กคช. ไม่สามารถหาเงินจากทางอื่นได้ รัฐอาจจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่ กคช. ได้เท่าที่จำเป็น

^{๒๑}มาตรา ๘ ทุนของ กคช. ประกอบด้วย

(๑) ทุนประเดิมของ กคช. ที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๒) เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน

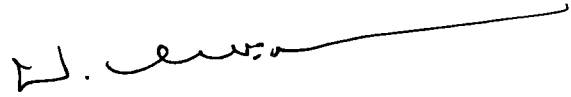
(๓) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากรัฐบาลหรือบุคคลอื่น

(๔) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับความช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศ หรือต่างประเทศ หรือจาก

องค์การระหว่างประเทศ

(๕) รายได้ตามมาตรา ๓๓

กิจการต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเทศบาลนครระยอง ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๓^๘
แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ข้อ ๕^๙ และข้อ ๑๗^{๑๐} แห่งเทศบัญญัติเทศบาลนครระยอง
เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพฯ



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๖๓

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๐, ข้างต้น