

บันทึกการตอบข้อหารือกรมอนามัย

เรื่อง แนวทางการพิจารณาอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ กรณี บ้านเช่า

องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง ได้มีหนังสือที่ พง ๗๓๕๐๑/๐๑๑ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๔ ถึงกรมอนามัย เพื่อขอหารือเกี่ยวกับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ กรณี บ้านเช่า โดยมีรายละเอียดดังนี้

ด้วยองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง มีข้อหารือเกี่ยวกับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ๒ ประเด็น **ประเด็นแรก** เรื่องการตีความเกี่ยวกับกรณีผู้ประกอบการบ้านเช่าซึ่งสร้างขึ้นด้วยวัสดุที่ทนไฟ เป็นส่วนใหญ่ติดต่อกันจำนวน ๙ คูหา แต่ละคูหามีบ้านเลขที่ มีห้องนอน มีห้องน้ำ มีบริเวณพื้นที่ทำครัว มีพื้นที่รับแขก มีประตูเข้าออกทั้งหน้าและหลังบ้าน และมีที่จอดรถหน้าบ้านทุกหลัง จะเข้าข่ายเป็นการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ กิจการประเภทที่ ๙(๖) การประกอบกิจการหอพัก อาคารชุดให้เช่า ห้องเช่า หรือห้องแบ่งเช่า หรือกิจการอื่นในทำนองเดียวกันหรือไม่ เนื่องจากตามประกาศดังกล่าวไม่มีคำว่า “บ้านเช่า” ประกอบกับตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้นิยามความหมายไว้ อีกทั้งตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๑ นิยามความหมาย “ห้องแถว” หมายความว่า อาคารที่ก่อสร้างต่อเนื่องกันเป็นแถวยาวตั้งแต่สองคูหาขึ้นไปมีผนังแบ่งอาคารเป็นคูหาและประกอบด้วยวัสดุไม่ทนไฟเป็นส่วนใหญ่ และ “ตึกแถว” หมายความว่า อาคารที่ก่อสร้างต่อเนื่องกันเป็นแถวยาวตั้งแต่สองคูหาขึ้นไปมีผนังแบ่งอาคารเป็นคูหาและประกอบด้วยวัสดุทนไฟเป็นส่วนใหญ่ **ประเด็นที่สอง** หากท่านเห็นว่ากิจการดังกล่าวข้างต้นเข้าข่ายกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป และจะต้องดำเนินการคดีกับผู้ประกอบกิจการบ้านเช่าหรือไม่ อย่างไร

๑. ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง

กรมอนามัย ได้ประสานงานไปยังเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อสอบถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติม พบว่า ผู้ประกอบกิจการบ้านเช่าก่อสร้างอาคารนอกเขตควบคุมอาคาร โดยสร้างบ้านชั้นเดียวติดต่อกันจำนวน ๙ คูหา โดยบ้านแต่ละหลังมีบ่อเก็บสิ่งปฏิกูลแยกจากกัน มีบ้านเลขที่ มีพื้นที่ใช้สอยภายในบ้านแยกเป็นสัดส่วน และบ้านแต่ละหลังไม่มีพื้นที่ส่วนกลางสำหรับใช้สอยร่วมกัน โดยผู้ประกอบกิจการให้บริการเช่าบ้านแต่ละหลังแบบคิดค่าบริการเป็นรายเดือนเท่านั้น โดยไม่มีการให้บริการเช่าบ้านพักรายวัน

๒. ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กรมอนามัย ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้วเห็นว่าตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔ กำหนดว่า

อาคาร หมายความว่า ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงาน หรือสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่น ซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือใช้สอยได้

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘

กิจการประเภทที่ ๙(๖) การประกอบกิจการหอพัก อาคารชุดให้เช่า ห้องเช่า หรือห้องแบ่งเช่า หรือกิจการอื่นในทำนองเดียวกัน

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๔/๑๑๗๐ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ซึ่งกรมอนามัย มีถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง

ขอบเขตและความหมายของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทที่ ๙(๖) หมายถึง สถานที่ที่ให้บริการให้เช่าที่พักอาศัยโดยคิดค่าบริการเป็นรายเดือนขึ้นไปเท่านั้น ในลักษณะหอพัก หรืออาคารชุด หรือห้องเช่า หรือห้องแบ่งเช่า หรือลักษณะอื่น ๆ เช่น เกสต์เฮาส์ อพาร์ทเมนท์ เป็นต้น

พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๐๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓ กำหนดว่า

หอพัก หมายความว่า สถานที่จัดขึ้นเพื่อรับผู้พักตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้พัก หมายความว่า ผู้ซึ่งอยู่ในระหว่างการศึกษิตามที่กำหนดในกฎกระทรวงและเข้าอยู่ในหอพักโดยให้ทรัพย์สินตอบแทน

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ข้อ ๑ กำหนดว่า

อาคารอยู่อาศัย หมายความว่า อาคารซึ่งโดยปกติบุคคลใช้อาศัยได้ทั้งกลางวันและกลางคืน ไม่ว่าจะเป็นการอยู่อาศัยอย่างถาวรหรือชั่วคราว

ห้องแถว หมายความว่า อาคารที่ก่อสร้างต่อเนื่องกันเป็นแถวยาวตั้งแต่สองคูหาขึ้นไป มีผนังแบ่งอาคารเป็นคูหาและประกอบด้วยวัสดุไม่ทนไฟเป็นส่วนใหญ่

ตึกแถว หมายความว่า อาคารที่ก่อสร้างต่อเนื่องกันเป็นแถวยาวตั้งแต่สองคูหาขึ้นไป มีผนังแบ่งอาคารเป็นคูหาและประกอบด้วยวัสดุทนไฟเป็นส่วนใหญ่

บ้านแถว หมายความว่า ห้องแถวหรือตึกแถวที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ซึ่งมีที่ว่างด้านหน้าและด้านหลังระหว่างแนวรั้วหรือแนวเขตที่ดินกับตัวอาคารแต่ละคูหา และมีความสูงไม่เกินสามชั้น

อาคารพาณิชย์ หมายความว่า อาคารที่ใช้เพื่อประโยชน์ในการพาณิชย์กรรม หรือบริการธุรกิจ หรืออุตสาหกรรมที่ใช้เครื่องจักรที่มีกำลังการผลิตเทียบได้น้อยกว่า ๕ แรงม้า และให้หมายความรวมถึงอาคารอื่นใดที่ก่อสร้างห่างจากถนนหรือทางสาธารณะไม่เกิน ๒๐ เมตร ซึ่งอาจใช้เป็นอาคารเพื่อประโยชน์ในการพาณิชย์กรรมได้

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง (คดีหมายเลขแดงที่ ๔๑๖/๒๕๔๗) ได้วางหลักพิจารณาการประกอบกิจการหอพัก อาคารชุดให้เช่า ห้องเช่า และห้องแบ่งเช่าไว้ว่า เป็นการแบ่งอาคารออกเป็นส่วน ๆ เพื่อให้บุคคลเช่า โดยมีผู้เช่ามากกว่าหนึ่งรายแยกกันอยู่เป็นสัดส่วนภายในอาคารเดียวกัน ส่วนคำว่ากิจการอื่นในทำนองเดียวกันย่อมมีความหมายว่า เป็นกิจการทำนองเดียวกันกับกิจการหอพัก อาคารชุดให้เช่า ห้องเช่า และห้องแบ่งเช่า ซึ่งเป็นการแบ่งอาคารออกเป็นส่วน ๆ เพื่อให้บุคคลเช่า โดยมีผู้เช่ามากกว่าหนึ่งรายแยกกันอยู่เป็นสัดส่วนภายในอาคารเดียวกัน

๓. ความเห็นในประเด็นข้อหารือ

กรมอนามัย ได้พิจารณาข้อหารือและข้อเท็จจริงขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง ประกอบกับการเทียบเคียงมติการประชุมคณะอนุกรรมการบริหารและขับเคลื่อนการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ครั้งที่ ๑๐-๑/๒๕๖๔ ในวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ พร้อมทั้งวิเคราะห์ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วมีความเห็นว่า การพิจารณาขอบเขตการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ มีหลักในการพิจารณา ๒ ส่วน ดังนี้

๑) พิจารณาจากคำหรือข้อความตามตัวบทกฎหมาย กล่าวคือ “กิจการประเภทที่ ๙(๖) การประกอบกิจการหอพัก อาคารชุดให้เช่า ห้องเช่า หรือห้องแบ่งเช่า หรือกิจการอื่นในทำนองเดียวกัน” หมายถึง สถานที่ที่ให้บริการให้เช่าที่พักอาศัยโดยคิดค่าบริการเป็นรายเดือนขึ้นไปเท่านั้น ในลักษณะหอพัก หรืออาคารชุด หรือห้องเช่า หรือห้องแบ่งเช่า หรือลักษณะอื่น ๆ เช่น เกสต์เฮาส์ อพาร์ทเมนท์ เป็นต้น

๒) พิจารณาจากลักษณะของกิจกรรมหรือความเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงาน ลูกค้า ชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม เช่น สถานที่ตั้งของสถานประกอบการ การระบายอากาศของอาคารไม่เหมาะสม

แสงสว่างไม่เพียงพอ ห้องน้ำห้องส้วมไม่เพียงพอ ไม่มีการทำความสะอาดพื้นที่ส่วนกลาง จุดเก็บรวบรวมขยะ ไม่เพียงพอทำให้เกิดการหมักหมมจนเป็นแหล่งที่อยู่ของสัตว์และแมลงนำโรค ระบบบำบัดน้ำเสียและระบบบำบัดสิ่งปฏิกูลไม่มีประสิทธิภาพ และไม่มีระบบการป้องกันอุบัติเหตุภายในอาคาร เป็นต้น

ดังนั้น จากข้อเท็จจริงตามที่ได้หารือมานี้ พบว่าการประกอบกิจการบ้านเช่า โดยสร้างเป็นอาคารชั้นเดียวด้วยวัสดุที่ทนไฟเป็นส่วนใหญ่ติดต่อกันจำนวน ๙ คูหา แต่ละคูหามีบ้านเลขที่ มีห้องนอน มีห้องน้ำ มีบริเวณพื้นที่ทำครัว มีพื้นที่รับแขก มีประตูเข้าออกทั้งหน้าและหลังบ้าน และมีที่จอดรถหน้าบ้าน ทุกหลัง เมื่อพิจารณาจากขอบเขตและความหมายของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทที่ ๙(๖) ดังกล่าวข้างต้น พบว่าการดำเนินกิจการดังกล่าวมีความคล้ายคลึงกับการประกอบกิจการประเภทที่ ๙(๖) แต่มีความแตกต่างกัน คือ บ้านในแต่ละคูหามีบ้านเลขที่ มีพื้นที่ภายในบ้านแบ่งเป็นสัดส่วน มีระบบกำจัดสิ่งปฏิกูลแยกกันในแต่ละหลัง และไม่มีส่วนใดส่วนหนึ่งของอาคารที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยมีการแยกแต่ละส่วนของอาคารอย่างชัดเจน ซึ่งมีความแตกต่างจากกิจการประเภทที่ ๙(๖) ที่ลักษณะของการประกอบกิจการ จะมีส่วนของอาคารและสถานที่ที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางเดินภายในอาคาร ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบบำบัดสิ่งปฏิกูล เป็นต้น ประกอบกับคำพิพากษาศาลปกครองกลางคดีหมายเลขแดงที่ ๔๑๖/๒๕๔๗ ได้วางหลักในการตีความการประกอบกิจการหอพัก อาคารชุดให้เช่า ห้องเช่า และห้องแบ่งเช่าไว้ว่า เป็นการแบ่งอาคารออกเป็นส่วน ๆ เพื่อให้บุคคลเช่า โดยมีผู้เช่ามากกว่าหนึ่งรายแยกกันอยู่เป็นสัดส่วนภายในอาคารเดียวกัน ดังนั้น การประกอบกิจการบ้านเช่าตามที่ได้หารือมานี้ จึงไม่เข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ ประเภทที่ ๙(๖) ซึ่งผู้ประกอบกิจการไม่ต้องขอรับใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข อย่างไรก็ตามถึงแม้การประกอบกิจการบ้านเช่าจะไม่เข้าข่ายกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวจะต้องควบคุมดูแลด้านการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยให้ถูกสุขลักษณะ เพื่อไม่ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อาศัยบริเวณใกล้เคียง ซึ่งหากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวก่อให้เกิดเหตุรำคาญ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญ ตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หากผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น จะมีโทษตามมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินสองหมื่นห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๓๒๔ ๓๒๓

(นายคณัย อีวันดา)

รองอธิบดีกรมอนามัย ปฏิบัติราชการแทน

อธิบดีกรมอนามัย

กรมอนามัย

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔

หมายเหตุ : ท่านสามารถศึกษาแนวทางการตอบข้อหารือในประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ได้ที่เว็บไซต์ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข หรือสแกนได้ที่คิวอาร์โค้ดนี้



