

บันทึกการตอบข้อหารือกรมอนามัย

เรื่อง แนวทางการตีความเกี่ยวกับการดำเนินการในลักษณะทางการค้ากรณีกิจการสระว่ายน้ำ
ในโรงเรียนเอกชน

สำนักงานเทศบาลตำบล A ได้มีหนังสือที่ ภก ๕๒๖๐๑/๓๙๒๖ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ เพื่อขอหารือกฎหมายเกี่ยวกับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ กรณีสระว่ายน้ำของโรงเรียน โดยมีรายละเอียดดังนี้

เทศบาลตำบล A ได้รับเรื่องร้องเรียนจากนางสาว B กรณีปัญหาจากการเรียนการสอนว่ายน้ำของโรงเรียน C เป็นเหตุให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อน ผู้ร้องเรียนจึงขอให้เทศบาลตำบลวิจิตรชี้แจงว่า สระว่ายน้ำของโรงเรียนมีการขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบเทศบัญญัติเทศบาล A เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๖ กำหนดว่า ให้กิจการประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและต้องมีการควบคุมภายในเขตเทศบาลตำบล A คือ (๖.๙) กิจการที่เกี่ยวกับการบริการ (๖.๙.๙) การประกอบกิจการสระว่ายน้ำหรือกิจการอื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน เว้นแต่เป็นการให้บริการที่ได้รับอนุญาตใน ๙ (๑) หรือไม่ อย่างไร

เทศบาลตำบล A เห็นว่า กิจการของโรงเรียน C เป็นสถานศึกษาเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ให้บริการสาธารณะเกี่ยวกับการศึกษาที่ได้รับมอบหมายหน้าที่จากรัฐตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน และการเรียนว่ายน้ำก็เป็นการเรียนการสอนตามหลักสูตรอย่างหนึ่งของโรงเรียน จึงเห็นว่าสระว่ายน้ำเป็นเพียงเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่สำคัญและจำเป็น อันจะทำให้การบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของโรงเรียนบรรลุผล ดังนั้น การที่โรงเรียนก่อสร้างสระว่ายน้ำจึงไม่ใช่เป็นการประกอบกิจการในลักษณะที่เป็นการค้าที่จะต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

ประเด็นข้อหารือ

กรณีดังกล่าวข้างต้นนี้เข้าข่ายเป็นการดำเนินการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข หรือไม่ อย่างไร

ความเห็นในประเด็นข้อหารือ

กองกฎหมาย กรมอนามัย ได้นำเสนอประเด็นดังกล่าวต่อคณะกรรมการบริหารและขับเคลื่อนการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ในการประชุมครั้งที่ ๑๖ - ๑/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๖ ซึ่งที่ประชุมได้มีความเห็น ดังนี้ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๓^๒ กำหนดว่าเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อบัญญัติท้องถิ่นใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการซึ่งเป็นกิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุม โดยกระทำในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนเริ่มดำเนินการ และต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ กล่าวคือ หากผู้ใดประสงค์ที่จะดำเนินการประเภทที่ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนเริ่มดำเนินการ โดยพระราชบัญญัตินี้ มิได้มีบทบัญญัติยกเว้นให้ประชาชน หน่วยงานภาครัฐ ภาครัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานภาคเอกชน รวมทั้งโรงเรียนหรือสถานศึกษาไม่ต้องขออนุญาตก่อนเริ่มดำเนินการ

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๔/ ๒๖๔๕ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๖ ซึ่งกรมอนามัยมีถึงนายกเทศมนตรีตำบล A

^๒ มาตรา ๓๓ เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๑) ใช้บังคับห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการตามประเภทที่มีข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมตามมาตรา ๓๒ (๑) ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

ในการออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจกำหนดเงื่อนไขโดยเฉพาะให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณชนเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้โดยทั่วไปในข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๒) ก็ได้

ใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ใช้ได้สำหรับกิจการประเภทเดียวและสำหรับสถานที่แห่งเดียว

กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประกอบกับการเทียบเคียงบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ ๑๔๐๐/๒๕๖๓ ซึ่งได้พิจารณาและมีความเห็นกรณีข้อหารือ เรื่อง การดำเนินโครงการบ้านพัก ข้าราชการ (ประเภทเช่า) ของการเคหะแห่งชาติ โดยเห็นว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ปรากฏบทบัญญัติใดที่ยกเว้นให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ อีกทั้งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗ ก็มีได้มี บทบัญญัติใดที่กำหนดให้การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ตลอดจนหน้าที่และภารกิจของการเคหะแห่งชาติ ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่น และแม้การดำเนินโครงการบ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) จะเป็นโครงการที่อยู่ภายใต้แผนการดำเนินงานตามภารกิจหลักของการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๖ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ก็ไม่มีผลเป็นการยกเว้นให้การเคหะ แห่งชาติไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย การเคหะแห่งชาติจึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย สำหรับประเด็นที่ว่า การดำเนินโครงการ บ้านพักข้าราชการ (ประเภทเช่า) เข้าข่ายเป็นการดำเนินกิจการที่ต้องมีการควบคุมในลักษณะที่เป็นการค้า ตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือไม่ เห็นว่า การที่ การเคหะแห่งชาติดำเนินโครงการฯ โดยการจัดสร้างอาคารและให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยและพนักงานของรัฐผู้มี รายได้น้อยเช่า เป็นกรณีที่การเคหะแห่งชาติในฐานะผู้ให้เช่าให้สิทธิแก่ผู้เช่าได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ ในทรัพย์สินที่เช่าตามระยะเวลาที่ตกลงกัน และผู้ให้เช่าได้รับค่าตอบแทนเป็นค่าเช่า อีกทั้งเมื่อพิจารณา มาตรา ๓๓^๓ ประกอบกับมาตรา ๘ (๕)^๔ แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่กำหนดว่า รายได้จากการเคหะแห่งชาติได้รับจากการดำเนินงานให้ตกเป็นของการเคหะแห่งชาติ สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายใน การดำเนินงาน และเมื่อหักรายจ่าย ค่าภาระต่าง ๆ รวมถึงค่าบำรุงรักษา เงินสำรอง ประโยชน์ตอบแทน หรือโบนัสแล้ว เหลือเท่าใดให้จัดเป็นทุนของการเคหะแห่งชาติ ดังนั้น เมื่อการเคหะแห่งชาติได้รับค่าเช่า จากผู้เช่าและค่าเช่านั้นตกเป็นรายได้ของการเคหะแห่งชาติจึงเป็นการดำเนินกิจการในลักษณะที่เป็นการค้า

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น โรงเรียน C ถือเป็นโรงเรียนเอกชนในระบบ ตามความใน พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ “โรงเรียนเอกชนในระบบ” หมายความว่า โรงเรียนที่จัด การศึกษาโดยกำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษา หลักสูตร ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาที่แน่นอน โดยมีการจัดการเรียนการสอนที่ยึดตามหลักสูตรแกนกลาง การศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ๒๕๕๑ ของกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้ ก็พาดำเนินการ มิได้ถูกกำหนดให้เป็นหลักสูตร หรือตัวชี้วัดบังคับของหลักสูตรดังกล่าวแต่อย่างใด โดยจากการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงพบว่า โรงเรียน C มีการเรียกเก็บค่าเรียนว่าจ้าง ซึ่งเป็นค่าธรรมเนียมอื่นตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดทำประกาศการจดทะเบียนค่าธรรมเนียมการศึกษาและค่าธรรมเนียมอื่น ของโรงเรียนเอกชน “ค่าธรรมเนียมอื่น” หมายความว่า ค่าใช้จ่ายที่โรงเรียนเรียกเก็บจากผู้ปกครอง หรือนักเรียนเพิ่มเติมเพื่อเป็นค่าบำรุงและค่าบริการอื่น ๆ นอกเหนือจากค่าธรรมเนียมการศึกษา โดยการกำหนดค่าธรรมเนียมของโรงเรียนนั้นต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ตามความในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง การกำหนดค่าธรรมเนียม การศึกษาและค่าธรรมเนียมอื่นของโรงเรียนในระบบให้คำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา ค่าตอบแทนครู ที่มีความรู้และความสามารถที่ดี และค่าใช้จ่ายอื่น ซึ่งรวมถึงค่าใช้จ่ายในการขยายกิจการและผลตอบแทน ประกอบกับพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มิได้มีบทบัญญัติยกเว้นให้การดำเนินการในลักษณะ

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๔ มาตรา ๘ ทุนของ กคช. ประกอบด้วย

(๑) ทุนประเดิมของ กคช. ที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๒) เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน

(๓) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากรัฐบาลหรือบุคคลอื่น

(๔) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับความช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศหรือจากองค์การระหว่างประเทศ

(๕) รายได้ตามมาตรา ๓๓

ดังกล่าวไม่ต้องขออนุญาตดำเนินการตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มิได้มีบทบัญญัติยกเว้นให้โรงเรียนหรือสถานศึกษาไม่ต้องขออนุญาตก่อนเริ่มดำเนินกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

ดังนั้น จากกรณีที่ทำรื้อมานี้ โรงเรียน C ซึ่งเป็นโรงเรียนเอกชนในระบบตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยได้ดำเนินการจัดให้มีสระว่ายน้ำในโรงเรียนและเรียกเก็บค่าธรรมเนียมค่าเรียนว่ายน้ำจากผู้ปกครองหรือนักเรียน จึงเข้าข่ายเป็นการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทที่ ๙ (๙) การประกอบกิจการสระว่ายน้ำ ในลักษณะที่เป็นการค้า และต้องมายื่นขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเทศบาลตำบล A ก่อนการดำเนินการ และต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้และกฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ รวมถึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย

กรมอนามัย

กองกฎหมาย

๑๐ เมษายน ๒๕๖๖

หมายเหตุ : ท่านสามารถศึกษาแนวทางการตอบข้อหารือในประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ได้ที่เว็บไซต์กองกฎหมาย กรมอนามัย หรือสแกนได้ที่คิวอาร์โค้ดนี้

