บันทึกการตอบข้อหารือกรมอนามัย
เรื่อง ฐานอำนาจทางกฎหมายในการจัดระเบียบพื้นที่ชายหาดสาธารณะ

หน่วยงาน C มีหนังสือที่ มม ๐๘๐๔.๕/๐๐๐๐ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๙ ถึงอธิบดีกรมอนามัย เพื่อขอหารือเกี่ยวกับการควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เทศบาลตำบล A ได้มีหนังสือหารือไปยังท้องถิ่นจังหวัด B ตามหนังสือสำนักงานเทศบาลตำบล A ที่ กก ๕๒๕๐๑/๐๐๐ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๙ แจ้งว่า ปัจจุบันพื้นที่ชายหาดสาธารณะในเขตตำบล A ประสบปัญหาการบุกรุกครอบครองพื้นที่เพื่อประกอบกิจการในลักษณะกึ่งถาวร โดยพบพฤติการณ์ของผู้ประกอบการให้บริการเช่าร่มและเตียงชายหาด รวมถึงกลุ่มหมอนวด มีการปักร่ม กางเต็นท์ หรือผ้าใบครอบคลุมพื้นที่ไว้เป็นการถาวร โดยไม่มีการจัดเก็บออกจากพื้นที่หลังเสร็จสิ้นการประกอบอาชีพ ทำให้ส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ร่วมกัน และเป็นการรอนสิทธิของประชาชน ซึ่งเทศบาลตำบล A เห็นว่า การเข้าไปใช้พื้นที่หน้าหาดหรือการกำหนดพื้นที่จัดระเบียบชายหาด เพื่อปักร่มเตียง เป็นการกำหนดพื้นที่เพื่ออนุญาตให้บุคคลใดใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๙[๒] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจอนุญาตให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด ตามมาตรา ๑๒๒[๓] แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๗ อีกทั้ง เห็นว่าบทบัญญัติกฎหมาย

---

[๑] ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๔/๖๗๕๑ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๙ ซึ่งกรมอนามัยมีถึง หน่วยงาน C

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

[๒] **มาตรา ๙** ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้น ถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(๒) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

[๓] **มาตรา ๑๒๒** นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ

นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่มีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมกันดำเนินการหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการ ก็ให้มีอำนาจกระทำได้ ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยจะวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เป็นแนวปฏิบัติด้วยก็ได้

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสามให้จ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ตามมาตรา ๔๓[๔] และมาตรา ๔๒[๕] แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีความไม่ชัดเจน เนื่องจากการกำหนดพื้นที่ผ่อนผันเป็นการควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ แต่ข้อเท็จจริงเป็นการเข้ายึดถือ ครอบครองพื้นที่ชายหาดและแสวงหาผลประโยชน์ในลักษณะการให้บริการเช่า ร่ม เตียง และหมอนวด เทศบาลตำบล A จึงไม่สามารถตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในการควบคุมการจัดระเบียบชายหาด ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้

๒. จังหวัด B ได้พิจารณาประเด็นข้อหารือของเทศบาลตำบล A แล้ว มีความเห็นสอดคล้องกับเทศบาลตำบล A จึงได้มีหนังสือถึงหน่วยงาน C ตามหนังสือศาลากลางจังหวัด B ที่ กก ๐๐๒๓.๔/๐๐๐๐ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๖๙ เพื่อหารือมายังหน่วยงาน C ว่าความเห็นของจังหวัด B ถูกต้องหรือไม่

๓. หน่วยงาน C พิจารณาบทบัญญัติกฎหมายตามมาตรา ๔๓[๔] และมาตรา ๔๒[๕] แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งเทียบเคียงจากแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ. ๑๕๕/๒๕๕๓ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๙๔๙/๒๕๕๘ ซึ่งได้มีแนววินิจฉัยว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดหารายได้โดยการนำที่หรือทางสาธารณะให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ใช้ประกอบการค้าขายโดยท้องถิ่นจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียม เพื่อเป็นการส่งเสริมอาชีพของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่รับผิดชอบอยู่ติดทะเล ย่อมจัดหาประโยชน์จากชายหาดซึ่งเป็นที่สาธารณะประโยชน์ในเขตพื้นที่ของตนได้ การประกอบอาชีพของประชาชนในท้องถิ่นที่มีพื้นที่ชายทะเล หาดทราย และมีนักท่องเที่ยว ย่อมมีทั้งการขายสินค้าและบริการ การให้บริการร่มเตียงบริเวณชายหาดแก่นักท่องเที่ยวจึงเป็นการประกอบอาชีพตามปกติของประชาชนในท้องถิ่นที่มีพื้นที่ชายทะเล เมื่อพิจารณาจากแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวแล้ว เห็นว่า “สินค้า” ย่อมหมายความรวมถึงบริการด้วย ดังนั้น หน่วยงาน C จึงมีความเห็นว่าบทบัญญัติกฎหมายตามมาตรา ๔๓[๔] แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีความชัดเจนแล้ว เทศบาลตำบล A สามารถตราเทศบัญญัติในการควบคุมการจัดระเบียบชายหาดได้ และเจ้าพนักงานท้องถิ่นด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร มีอำนาจออกประกาศกำหนดเขตควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

[๔] **มาตรา ๔๓** เพื่อประโยชน์ของประชาชนและการควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะส่วนบุคคลของผู้จำหน่ายหรือผู้ช่วยจำหน่ายสินค้า

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะในการใช้กรรมวิธีการจำหน่าย ทำ ประกอบ ปรุง เก็บหรือสะสมอาหารหรือสินค้าอื่น รวมทั้งการรักษาความสะอาดของภาชนะ น้ำใช้ และของใช้ต่าง ๆ

(๓) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดวางสินค้าและการเร่ขายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ

(๔) กำหนดเวลาสำหรับการจำหน่ายสินค้า

(๕) กำหนดการอื่นที่จำเป็นเพื่อการรักษาความสะอาดและป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ รวมทั้งการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญและการป้องกันโรคติดต่อ

[๕] **มาตรา ๔๒** ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจออกประกาศดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดบริเวณที่หรือทางสาธารณะหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตห้ามจำหน่ายหรือซื้อสินค้าโดยเด็ดขาด

(๒) กำหนดบริเวณที่หรือทางสาธารณะหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตที่ห้ามจำหน่ายสินค้าบางชนิดหรือบางประเภท หรือเป็นเขตห้ามจำหน่ายสินค้าตามกำหนดเวลา หรือเป็นเขตห้ามจำหน่ายสินค้าโดยวิธีการจำหน่ายในลักษณะใดลักษณะหนึ่งหรือกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการจำหน่ายสินค้าในบริเวณนั้น

ในการดำเนินการตาม (๑) หรือ (๒) ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ สถานที่ทำการของราชการส่วนท้องถิ่นและบริเวณที่จะกำหนดเป็นเขตตาม (๑) หรือ (๒) แล้วแต่กรณี และต้องกำหนดวันที่จะบังคับตามประกาศนั้นมิให้น้อยกว่าสิบห้าวันนับแต่วันประกาศ

หรือทางสาธารณะ โดยลักษณะวิธีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งที่ใดเป็นปกติหรือโดยลักษณะวิธีการเร่ขาย ตามมาตรา ๔๒[๕] แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ประเด็นข้อหารือ : เนื่องจากข้อหารือดังกล่าวเป็นการตีความกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมอนามัย ในการวินิจฉัยปัญหาหรือการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าว จึงขอหารือว่าความเห็นของหน่วยงาน C นั้น ถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

กรมอนามัย ได้พิจารณาประเด็นข้อหารือและวิเคราะห์ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นดังนี้

ความเห็น : พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔๑[๖] วรรคหนึ่ง กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ควบคุมดูแลที่หรือทางสาธารณะ และวรรคสอง ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น มาตรา ๔๒[๕] กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจออกประกาศกำหนดเขตควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ โดยลักษณะวิธีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งที่ใดเป็นปกติหรือโดยลักษณะวิธีการเร่ขาย และมาตรา ๔๓[๔] บัญญัติไว้ว่า เพื่อประโยชน์ของประชาชน และการควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะ กำหนดเวลาการจำหน่าย หรือกำหนดการอื่นที่จำเป็นเพื่อการรักษาความสะอาดและป้องกันอันตรายต่อสุขภาพได้ ทั้งนี้ มาตรา ๔ ได้กำหนดนิยาม “ที่หรือทางสาธารณะ” หมายความว่า สถานที่หรือทางซึ่งมิใช่เป็นของเอกชนและประชาชนสามารถใช้ประโยชน์หรือใช้สัญจรได้ จึงครอบคลุมพื้นที่เป็นสวนสาธารณะ ถนน หนทาง ทางเท้าและทางน้ำ ที่ประชาชนสัญจรไปมาตามปกติ แต่พระราชบัญญัตินี้ มิได้กำหนดนิยามคำว่า “สินค้า” ไว้เป็นการเฉพาะ

ทั้งนี้ แม้ว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มิได้กำหนดนิยามคำว่า “สินค้า” ไว้เป็นการเฉพาะ แต่เมื่อเทียบเคียงกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ. ๑๕๕/๒๕๕๓ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๙๔๙/๒๕๕๘ ได้มีแนวคำวินิจฉัยว่า “...องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดหารายได้โดยการนำที่หรือทางสาธารณะให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ใช้ประกอบการค้าขายโดยท้องถิ่น จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียม เพื่อเป็นการส่งเสริมอาชีพของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่รับผิดชอบอยู่ติดทะเล ย่อมจัดหาประโยชน์จากชายหาดซึ่งเป็นที่สาธารณะประโยชน์ในเขตพื้นที่ของตนได้ การประกอบอาชีพของประชาชนในท้องถิ่นที่มีพื้นที่ชายทะเล หาดทราย และมีนักท่องเที่ยว ย่อมมีทั้งการขายสินค้าและบริการ การให้บริการร่มเตียงบริเวณชายหาดแก่นักท่องเที่ยว จึงเป็นการประกอบอาชีพตามปกติของประชาชนในท้องถิ่นที่มีพื้นที่ชายทะเล การที่**ราชการส่วนท้องถิ่น**อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ **ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ โดยนิยามคำว่า “สินค้า” ให้หมายความรวมถึงการบริการด้วยนั้น จึง<u>มิได้</u>เป็นการใช้อำนาจนอกเหนือจากบทบัญญัติพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕**

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

[๖] **มาตรา ๔๑** เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ควบคุมดูแลที่หรือทางสาธารณะเพื่อประโยชน์ใช้สอยของประชาชนทั่วไป

ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายโดยลักษณะวิธีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งที่ใดเป็นปกติหรือเร่ขาย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

ในการออกใบอนุญาตตามวรรคสอง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระบุชนิด หรือประเภทของสินค้า ลักษณะวิธีการจำหน่ายสินค้า และสถานที่ที่จะจัดวางสินค้า เพื่อจำหน่ายในกรณีที่จะมีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งที่ใดเป็นปกติ รวมทั้งจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดตามที่เห็นสมควรไว้ในใบอนุญาตด้วยก็ได้

การเปลี่ยนแปลงชนิดหรือประเภทของสินค้า ลักษณะวิธีการจำหน่ายสินค้า หรือสถานที่จัดวางสินค้าให้แตกต่างไปจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาต จะกระทำได้ต่อเมื่อผู้รับใบอนุญาตได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้จดแจ้งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไว้ในใบอนุญาตแล้ว

เจ้าพนักงานท้องถิ่น จึง**มีอำนาจในการออกใบอนุญาต**ประกอบกิจการร่มเตียงในที่สาธารณะบริเวณชายหาด ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น และในการอนุญาตดังกล่าว ราชการส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจกำหนดลักษณะ วิธีการ สถานที่ รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ในการประกอบกิจการตามความในพระราชบัญญัตินี้ และ**ผู้ประกอบกิจการย่อม**มีหน้าที่**ต้องปฏิบัติตาม**เงื่อนไขดังกล่าว รวมทั้งต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่น เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ...”

ส่วนกรณีที่เห็นว่าเทศบาลไม่มีอำนาจในการออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการร่มเตียงบริเวณหาด เนื่องจากการอนุญาตให้ใช้ที่สาธารณประโยชน์อันเป็นที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ได้มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว เทศบาลจึงไม่มีหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน การออกใบอนุญาตให้บุคคลใดประกอบกิจการร่มเตียงบริเวณหาดจึงเป็นการออกใบอนุญาตโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ในประเด็นนี้ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ. ๑๕๕/๒๕๕๓ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๙๔๙/๒๕๕๘ ได้มีแนวคำวินิจฉัยว่า “...รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๗๘ บัญญัติว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ... มาตรา ๒๘๒ บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มาตรา ๒๘๓ วรรคสอง บัญญัติว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ... มาตรา ๒๘๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง... ทั้งนี้ ได้มีการตราระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๔ (๒) และข้อ ๕ (๒) กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะ สำหรับการออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการร่มเตียง-ผ้าใบบริเวณชายทะเลนั้น ไม่ใช่การอนุญาตให้ยึดถือ ครอบครอง ก่อสร้าง เผาป่า ทำลาย ทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด แต่เป็นการอนุญาตให้เข้าไปประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับนักท่องเที่ยวที่มาใช้บริการที่ชายทะเล โดยวางเตียงผ้าใบและร่มให้เช่าเท่านั้น อันเป็นการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงมีอำนาจออกใบอนุญาตประกอบกิจการร่มเตียง-ผ้าใบในที่สาธารณะ ให้แก่ผู้ประกอบกิจการได้...”

ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์บทบัญญัติกฎหมายตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งใช้บังคับในปัจจุบัน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ รวมทั้งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับเทียบเคียงแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้นแล้ว

กรมอนามัย จึงมีความเห็นพ้องกันกับแนวความเห็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ

- ราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบมาตรา ๔๓ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๓ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เทศบาลโดยความเห็นชอบของสภาเทศบาลและผู้ว่าราชการจังหวัด ตราเทศบัญญัติ

ควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ โดยอาจกำหนดนิยามคำว่า “สินค้า” หมายความรวมถึงการให้บริการด้วย แต่ทั้งนี้ เห็นควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นพิจารณากำหนดขอบเขตความหมายของ “การให้บริการ” รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข หรือวิธีปฏิบัติในการควบคุมดูแลการดำเนินกิจการในลักษณะ “การให้บริการ” ไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความชัดเจน อีกทั้ง ควรพิจารณากำหนดให้มีความสอดคล้องหรือต้องไม่ขัดต่อกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย อาทิ การให้บริการนวด อาจต้องพิจารณาโดยไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. ๒๕๔๒

- เจ้าพนักงานท้องถิ่น ด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร มีอำนาจออกประกาศกำหนดบริเวณที่หรือทางสาธารณะหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตห้ามจำหน่ายหรือซื้อสินค้าโดยเด็ดขาด กำหนดบริเวณที่หรือทางสาธารณะหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตที่ห้ามจำหน่ายสินค้าบางชนิดหรือบางประเภท หรือเป็นเขตห้ามจำหน่ายสินค้าตามกำหนดเวลา หรือเป็นเขตห้ามจำหน่ายสินค้า โดยวิธีการจำหน่ายในลักษณะใดลักษณะหนึ่งหรือกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการจำหน่ายสินค้าในบริเวณนั้น โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นพิจารณากำหนดให้สอดคล้องหรือต้องไม่ขัดต่อกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย อาทิ พระราชบัญญัติการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากชายหาดสาธารณะถือเป็นที่หรือทางสาธารณะที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ราชการส่วนท้องถิ่นควรพิจารณาดำเนินการร่วมกันกับหน่วยงานรัฐอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การจัดระเบียบพื้นที่ชายหาดสาธารณะเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องทุกฉบับและเป็นประโยชน์แก่สาธารณะมากที่สุด

กรมอนามัย
กองกฎหมาย
๓๐ กันยายน ๒๕๖๙

หมายเหตุ : - ความเห็นในประเด็นข้อหารือดังกล่าวข้างต้น เป็นเพียงความเห็นที่ยึดตามหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ไม่สามารถใช้อ้างอิงเป็นหลักฐาน เพื่อดำเนินการคดีต่อศาลได้

- ท่านสามารถศึกษาแนวทางการตอบข้อหารือในประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ได้ที่เว็บไซต์กองกฎหมาย กรมอนามัย หรือสแกนได้ที่คิวอาร์โค้ดนี้