

คำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข

เรื่อง แนวทางการใช้อำนาจตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

ด้วยปรากฏว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีการใช้มาตรการด้านกฎหมายเพื่อควบคุมดูแลการดำเนินกิจการต่าง ๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนกันมากขึ้นอย่างต่อเนื่องแต่มีแนวทางในการใช้กฎหมายที่แตกต่างกันซึ่งอาจก่อให้เกิดความสับสนต่อผู้ที่เกี่ยวข้องได้ ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย

อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐(๔) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ คณะกรรมการสาธารณสุขจึงมีมติในการประชุม ครั้งที่ ๔๗-๓/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๐ ให้ออกคำแนะนำในการใช้อำนาจตามมาตรา ๔๕^{*} แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ กรณีที่มีผู้ดำเนินการตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ อันได้แก่ กิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือ โดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ กิจการตลาด กิจการสถานที่จำหน่ายอาหาร กิจการสถานที่สะสมอาหาร และกิจการการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะดำเนินการโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีหนังสือแจ้งให้ผู้นั้นหยุดดำเนินการพร้อมทั้งให้ดำเนินคดีกับผู้นั้นทันที

* มาตรา ๔๕ ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำเนินการใด ๆ ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการดำเนินการนั้น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินการนั้นแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องได้ และถ้าผู้ดำเนินการไม่แก้ไข หรือถ้าการดำเนินการนั้นจะก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้ผู้นั้นหยุดดำเนินการนั้นไว้ทันทีเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าปราศจากอันตรายแล้วก็ได้

คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งไว้ตามสมควรแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เว้นแต่เป็นกรณีที่มีคำสั่งให้หยุดดำเนินการทันที และต้องทำเป็นหนังสือแจ้งให้ผู้ดำเนินการซึ่งจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งทราบ ในกรณีที่ไม่มีพบผู้ดำเนินการหรือผู้ดำเนินการไม่ยอมรับคำสั่งดังกล่าว ให้ส่งคำสั่งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับหรือปิดคำสั่งนั้นไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ณ ภูมิสถานหรือสำนักทำราชการของผู้ดำเนินการ และให้ถือว่าผู้นั้นได้ทราบคำสั่งแล้วตั้งแต่วันที่คำสั่งไปถึงหรือวันปิดคำสั่ง แล้วแต่กรณี

กรณีนี้พิจารณาว่า “การอนุญาต” เป็นเรื่องเกี่ยวกับหน้าที่และสิทธิตามกฎหมาย เมื่อผู้ดำเนินกิจการไม่ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้^๖ กรณีจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องกระทำ หรือแม้ว่าจะได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตแล้วแต่ยังไม่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตก็ตาม ผลในทางกฎหมายถือว่าสภาพแห่งสิทธิของผู้ดำเนินกิจการนั้นยังมีได้ก่อตั้งขึ้น ฉะนั้น จึงไม่มีสิทธิจะดำเนินกิจการได้ การฝ่าฝืนดำเนินกิจการจึงเป็นความผิดสำเร็จโดยมีระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนด^๗ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถจะดำเนินคดีได้

^๖ มาตรา ๑๕ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

มาตรา 33 เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา 32 (1) ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการตามประเภทที่มีข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมตามมาตรา 32 (1) ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

ในการออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจกำหนดเงื่อนไข โดยเฉพาะให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณชนเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้โดยทั่วไปในข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๒) ก็ได้

ใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ใช้ได้สำหรับกิจการประเภทเดียวและสำหรับสถานที่แห่งเดียว

มาตรา ๓๔ ห้ามมิให้ผู้ใดจัดตั้งตลาด เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

การเปลี่ยนแปลง ขยายหรือลดสถานที่หรือบริเวณที่ใช้เป็นตลาดภายหลังจากที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออก ใบอนุญาตให้จัดตั้งตลาดตามวรรคหนึ่งแล้ว จะกระทำได้อีกเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

ความในมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์การของรัฐที่ได้จัดตั้งตลาดขึ้นตามอำนาจหน้าที่ แต่ในการดำเนินกิจการตลาดจะต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับผู้รับ ใบอนุญาตตามบทบัญญัติอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้ด้วย และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขเป็นหนังสือให้ผู้จัดตั้งตลาดตามวรรคนี้ปฏิบัติเป็นการเฉพาะรายก็ได้

มาตรา ๓๕ ผู้ใดจะจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารในอาคารหรือพื้นที่ใดซึ่งมีพื้นที่เกินสองร้อยตารางเมตรและมีใช้เป็นการขายของในตลาด ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖ ถ้าสถานที่ดังกล่าวมีพื้นที่ไม่เกินสองร้อยตารางเมตร ต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อขอรับหนังสือรับรองการแจ้งตามมาตรา ๔๘ ก่อนการจัดตั้ง

มาตรา ๔๑ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ควบคุมดูแลที่หรือทางสาธารณะเพื่อประโยชน์ใช้สอยของประชาชน ทัวไป

ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายโดยลักษณะวิธีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งใดเป็นปกติหรือเร่ขาย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

ในการออกใบอนุญาตตามวรรคสอง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระบุนชนิด หรือประเภทของสินค้า ลักษณะวิธีการจำหน่ายสินค้า และสถานที่ที่จะจัดวางสินค้าเพื่อจำหน่ายในกรณีที่จะมีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งใดเป็นปกติ รวมทั้งจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดตามที่เห็นสมควรไว้ในใบอนุญาตด้วยก็ได้

การเปลี่ยนแปลงชนิดหรือประเภทของสินค้า ลักษณะวิธีการจำหน่ายสินค้าหรือสถานที่จัดวางสินค้าให้แตกต่างไปจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาต จะกระทำได้อีกเมื่อผู้รับใบอนุญาตได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้จัดแจ้งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไว้ในใบอนุญาตแล้ว

^๗ มาตรา ๑๑ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๕ มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง หรือมาตรา ๓๔ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๒ ผู้ใดจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารซึ่งมีพื้นที่เกินสองร้อยตารางเมตร โดยไม่ได้รับใบอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

ข้อ ๒ สำหรับกิจการที่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจตามมาตรา ๔๕ โดยให้เป็นไปตามเงื่อนไขและขั้นตอน ดังนี้

๒.๑) ต้องปรากฏว่าผู้ดำเนินกิจการตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ อันได้แก่ กิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ กิจการตลาด กิจการสถานที่จำหน่ายอาหาร กิจการสถานที่สะสมอาหาร และกิจการการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ มีการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการดำเนินกิจการนั้น(มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง)

๒.๒) เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจพิจารณาการออกคำสั่งตามมาตรา ๔๕ ได้เป็น ๒ กรณี คือ

๒.๒.๑) คำสั่งให้ผู้ดำเนินกิจการแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้อง สามารถใช้ในกรณีที่ปรากฏว่าการดำเนินกิจการนั้นฝ่าฝืน ข้อ ๒.๑ แล้วก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน(ในระดับทั่วไป ไม่ถึงขนาดที่เป็นอันตรายร้ายแรง) เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ดำเนินกิจการนั้นแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องได้ โดยจะต้องกำหนดให้ระยะเวลาในการปฏิบัติตามคำสั่งไว้ตามสมควรซึ่งต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน(มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง)

๒.๒.๒) คำสั่งให้ผู้ดำเนินกิจการหยุดดำเนินกิจการ สามารถใช้ในกรณีที่ปรากฏว่าการดำเนินกิจการนั้นฝ่าฝืน ข้อ ๒.๑ แล้วก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน หรือในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำเนินกิจการที่ได้รับคำสั่งตาม ๒.๒.๑) แล้วไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นหยุดดำเนินกิจการนั้นไว้ทันทีเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าปราศจากอันตรายแล้วได้(มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง)

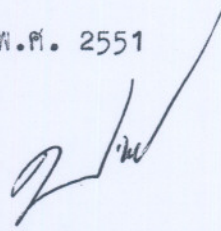
ข้อ ๓ โดยปกติการก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนนั้น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ถือว่าเป็นการก่อให้เกิด “เหตุรำคาญ” ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถจะออกคำสั่งให้ระงับหรือแก้ไขเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๗ หรือมาตรา ๒๘ ได้อยู่แล้ว แต่ถ้าหากปรากฏว่าเหตุที่เกิดอันตรายต่อสุขภาพนั้นเป็นเหตุรำคาญนั้นเป็นเพราะผู้ดำเนิน

ผู้ใดจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหาร ซึ่งมีพื้นที่ไม่เกินสองร้อยตารางเมตร โดยไม่มีหนังสือรับรองการแจ้ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาท

มาตรา ๗๗ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๔๑ วรรคสอง หรือฝ่าฝืนประกาศของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ (๑) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

กิจการได้ฝ่าฝืนมาตรา ๔๕ คือ มีการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง
ข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น
ที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการดำเนินกิจการนั้นตามข้อ ๒.๑ ข้างต้น กรณีเช่นนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็
สามารถใช้ดุลพินิจในการเลือกที่จะออกคำสั่งตามมาตรา ๔๕ ทันที หรือจะออกคำสั่งให้ระงับหรือ
แก้ไขเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๗ หรือมาตรา ๒๘ ก่อนก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ออกคำสั่ง
ตามมาตรา ๔๕ นั้น ก็จะต้องพิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นด้วยว่าเป็นอันตรายระดับทั่ว ๆ ไป หรือ
เป็นอันตรายในระดับร้ายแรง ถ้าเป็นอันตรายในระดับทั่ว ๆ ไปจะต้องสั่งให้ปรับปรุงหรือแก้ไขให้
ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ในข้อ ๒.๒.๑ ก่อน แต่ถ้าพบว่าเป็นอันตรายในระดับที่ร้ายแรงก็สามารถสั่ง
ให้หยุดดำเนินกิจการทันทีได้ตามหลักเกณฑ์ในข้อ ๒.๒.๒ ข้างต้น

ให้ไว้ ณ วันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2551



(นายปราชญ์ บุญวงษ์วิโรจน์)
ปลัดกระทรวงสาธารณสุข