

บันทึกการตอบข้อหารือศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข
เรื่อง การเก็บค่าธรรมเนียมห้องเช่า

สำนักงานเทศบาลนครรังสิต ได้มีหนังสือที่ ปท ๕๓๖๐๔/๓๘๔๔ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๙ ถึงศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข เพื่อขอหารือกรณีผู้ประกอบการห้องเช่าปรับปรุงโครงสร้างอาคารโดยเพิ่มจำนวนห้องเช่า ซึ่งต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) แต่ผู้ประกอบการยังไม่ดำเนินการดังกล่าว จึงมีประเด็นหารือว่าต้องจัดเก็บค่าธรรมเนียมตามใบอนุญาตเดิมหรือจัดเก็บตามจำนวนห้องที่เพิ่มขึ้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

ด้วยเทศบาลนครรังสิต ได้ออกใบอนุญาตการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพให้แก่ผู้ประกอบการรายหนึ่งเพื่อประกอบกิจการ ประเภทห้องเช่า จำนวน ๗๙ ห้อง ไม่เข้าข่ายต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมกับธุรกิจพัฒนาสังหาริมทรัพย์ จึงได้จัดเก็บค่าธรรมเนียมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในอัตรา ๔,๐๐๐ บาทต่อ ๑ ปี ต่อมาผู้ประกอบการได้ดัดแปลงอาคารจากเดิม ๗๙ ห้อง เพิ่มเป็น ๒๙๒ ห้อง ซึ่งเข้าข่ายต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) แต่เนื่องจากยังมิได้จัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ซึ่งหากเทศบาลฯ ได้จัดเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามจำนวนห้องที่มีอยู่จริงแล้ว จะทำให้ผู้ประกอบการ ละเลยเพิกเฉยที่จะดำเนินการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และเกรงว่าจะทำให้ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม มีสภาพไร้ผลในทางปฏิบัติ จึงให้ผู้ประกอบการไปดำเนินการเร่งรัดจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ประกอบกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ได้ตรวจสอบงบการเงินงวดปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ของเทศบาลนครรังสิต ได้ทักท้วงการจัดเก็บค่าธรรมเนียมกรณีการประกอบกิจการดังกล่าวต่ำกว่าเทศบัญญัติฯ ที่กำหนดไว้ จึงเป็นการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยแผนภาษีและทะเบียนทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๓ ในปัจจุบันผู้ประกอบการอยู่ระหว่างการยื่นขออุทธรณ์จัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในส่วนอาคารประกอบกิจการเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกคำสั่งระงับการใช้อาคาร การประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอยู่ระหว่างดำเนินการเปรียบเทียบปรับกรณีประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาต

ดังนั้น เพื่อให้เทศบาลดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงขอหารือว่ากรณีการประกอบกิจการดังกล่าวเทศบาลฯ จะต้องจัดเก็บค่าธรรมเนียมตามใบอนุญาตหรือจัดเก็บค่าธรรมเนียมตามจำนวนห้องที่ต่อเติมเพิ่มขึ้นหรือไม่

ข้อเท็จจริง

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข ได้พิจารณาข้อหารือและประสานงานกับผู้หารือเพื่อขอข้อมูลเพิ่มเติม ได้ความว่า ผู้ประกอบการประกอบกิจการห้องเช่าจำนวน ๗๙ ห้อง โดยคิด

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๑๙๔๕.๐๔/๗๑๘ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ซึ่งศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข มีถึงนายกเทศมนตรีนครรังสิต

ค่าบริการแบบรายวันและรายเดือน และเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทที่ ๕.๙.๕ การประกอบกิจการกิจการหอพัก อาคารชุดให้เช่า ห้องเช่า ห้องแบ่งเช่า หรือกิจการอื่น ในทำนองเดียวกัน ตามเทศบัญญัติเทศบาลเมืองรังสิต เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้ายใบอนุญาต ข้อ ๙.๕ จ. จำนวนห้องเกิน ๕๐ แต่ไม่เกิน ๑๐๐ ห้อง ในอัตรา ๔,๐๐๐ บาท ต่อมา ผู้ประกอบกิจการได้ปรับปรุงโครงสร้างอาคารโดยเพิ่มจำนวนห้องเช่าเป็น ๒๙๒ ห้อง และมายื่นคำขอ ต่ออายุใบอนุญาต แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่าการประกอบกิจการดังกล่าวเข้าข่ายเป็นการประกอบ กิจการที่ต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) จึงให้ผู้ประกอบกิจการดำเนินการ ดังกล่าวให้แล้วเสร็จและนำเอกสารมาแสดงเพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตภายในระยะเวลา ที่กำหนด แต่ผู้ประกอบกิจการนิ่งเฉยไม่ดำเนินการ จึงดำเนินการเปรียบเทียบคดีฐานประกอบกิจการ โดยไม่ได้รับอนุญาต ต่อมาสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบงบการเงินปีงบประมาณ ๒๕๕๗ และได้หักทวงว่าเทศบาลฯ จัดเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตดังกล่าวต่ำกว่าอัตราที่กำหนดไว้ใน เทศบัญญัติฯ กล่าวคือ เห็นว่าต้องจัดเก็บในอัตรา ๘,๐๐๐ บาท ตามบัญชีอัตราค่าธรรมเนียม ท้ายเทศบัญญัติฯ ข้อ ๙.๕ ช. จำนวนเกิน ๒๐๐ ห้อง จากกรณีดังกล่าวเทศบาลฯ จึงมีประเด็นหารือว่า ควรจัดเก็บอัตราค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการดังกล่าวอย่างไร

ข้อกฎหมาย

๑. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๓๓ เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒

(๑) ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการตามประเภทที่มีข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการ ที่ต้องมีการควบคุมตามมาตรา ๓๒ (๑) ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจาก เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

ในการออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจกำหนดเงื่อนไข โดยเฉพาะให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณสุขเพิ่มเติมจากที่กำหนด ไว้โดยทั่วไปในข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๒) ก็ได้

ใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ใช้ได้สำหรับกิจการประเภทเดียวและสำหรับสถานที่แห่งเดียว

มาตรา ๖๓ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนด ค่าธรรมเนียมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

๒. กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมสถานประกอบ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕

ข้อ ๒ ผู้ดำเนินกิจการในสถานประกอบกิจการประเภทที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้ออก ข้อกำหนดของท้องถิ่น กำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมและมีผลใช้บังคับในท้องถิ่นนั้นแล้ว ต้อง ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎกระทรวงนี้

สถานประกอบกิจการที่ตั้งอยู่ในเขตที่กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองหรือกฎหมายว่าด้วย การควบคุมอาคารมีผลบังคับใช้ หรือสถานประกอบกิจการใดที่เข้าข่ายเป็นโรงงานหรือมีการประกอบ กิจการ เกี่ยวกับวัตถุอันตรายจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย แล้วแต่กรณี

ข้อความเห็น

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข ได้นำประเด็นข้อหารือดังกล่าวเสนอต่อที่ประชุม คณะอนุกรรมการบริหารและขับเคลื่อนการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ครั้งที่ ๑-๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ซึ่งที่ประชุมได้มีความเห็นและมีมติ ดังนี้

การประกอบกิจการห้องเช่า ถือเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ ประเภทที่ ๙ (๖) การประกอบกิจการหอพัก อาคารชุดให้เช่า ห้องเช่า หรือห้องแบ่งเช่าหรือกิจการอื่นในทำนองเดียวกัน ซึ่งผู้ประกอบกิจการต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการก่อนเริ่มดำเนินกิจการ ตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๒ ซึ่งบัญญัติให้การประกอบกิจการที่อยู่ในเขตที่กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารมีผลบังคับใช้ ผู้ประกอบกิจการจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย

จากข้อเท็จจริง แม้ว่าผู้ประกอบกิจการจะได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการห้องเช่า จำนวน ๗๙ ห้อง แต่ถ้าหากผู้ประกอบกิจการมีการขยายกิจการ หรือมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติม กระบวนการหรือวิธีการประกอบกิจการที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่ได้ขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ไว้ จะต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อพิจารณาอนุญาตก่อน และในกรณีนี้ผู้ประกอบกิจการต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และนำเอกสารมาแสดงต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตต่อไป เพื่อให้เป็นไปตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หากผู้ประกอบกิจการนิ่งเฉยไม่ดำเนินการ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินคดีฐานประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาตและออกคำสั่งตาม มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ หากฝ่าฝืนจะต้องระวางโทษตามมาตรา ๘๐

ส่วนประเด็นการคิดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้ายเทศบัญญัติฯ นั้น เห็นว่า หากผู้ประกอบกิจการได้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อบัญญัติของท้องถิ่น และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องแล้ว ประกอบกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาออกใบอนุญาตแล้ว จึงจะสามารถจัดเก็บอัตราค่าธรรมเนียมได้ตามมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ทั้งนี้ ได้ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งเทศบาลนครรังสิต ได้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตไว้ในบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้ายเทศบัญญัติเทศบาลเมืองรังสิต เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยกำหนดให้การประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทที่ ๙.๕ การประกอบกิจการหอพัก อาคารชุดให้เช่า ห้องเช่า ห้องแบ่งเช่า หรือกิจการอื่นในทำนองเดียวกัน มีแบ่งการเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเป็น ๗ อัตรา เดิมผู้ประกอบกิจการได้มายื่นขออนุญาตประกอบกิจการห้องเช่าจำนวน ๗๙ ห้อง และเจ้าพนักงานท้องถิ่นเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้ายเทศบัญญัติฯ ข้อ ๙.๕ จ. กล่าวคือ จำนวนห้องเกิน ๕๐ แต่ไม่เกิน ๑๐๐ ห้อง ในอัตรา ๔,๐๐๐ บาท มาโดยตลอด แต่ต่อมาผู้ประกอบกิจการมายื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาต และ

ปรากฏว่าได้มีการปรับปรุงโครงสร้างอาคารโดยเพิ่มจำนวนห้องเช่าเป็น ๒๙๒ ห้อง ดังนั้น จึงเห็นว่าการที่ผู้ประกอบการกิจการปรับปรุงโครงสร้างอาคารใหม่โดยเพิ่มจำนวนห้องเช่าเป็นจำนวน ๒๙๒ ห้อง จึงเข้าข่ายต้องเรียกเก็บอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้ายเทศบัญญัติฯ ข้อ ๙.๕ ข. กล่าวคือ จำนวนห้องเกิน ๒๐๐ ห้อง ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในเทศบัญญัติเทศบาลเมืองรังสิต เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๒

สมชาย ตู๊แก้ว

(นายสมชาย ตู๊แก้ว)

ผู้อำนวยการศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๐