

บันทึกการตอบข้อหารือศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข
เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (กรณีการประกอบกิจการโกดังที่มีโกดังให้เช่าหลายหลัง)

ตามที่ท่านได้มีหนังสือเรียนผู้อำนวยการศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข ลงวันที่ ๑๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๑ ขอหารือเรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (กรณีประกอบกิจการโกดังที่มีโกดังให้เช่าหลายหลัง) โดยมีรายละเอียดดังนี้

สถานประกอบการประกอบกิจการโกดังให้เช่าแห่ง ตั้งอยู่ที่ในพื้นที่ท้องที่การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งโดยลักษณะเป็นโครงการ ภายในบริเวณมีโกดังให้เช่าหลายหลัง ซึ่งแต่ละหลังมีบ้านเลขที่แยกกัน แต่ทั้งหมดอยู่ในเขตพื้นที่เดียวกัน ภายใต้เจ้าของเดียวกันทางบริษัทได้ยื่นเรื่องขอใบอนุญาตการดำเนินกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพต่อกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม องค์การบริหารส่วนตำบล โดยเจ้าหน้าที่แจ้งกลับมาว่าทางบริษัทจะต้องทำการยื่นขอใบอนุญาตฯ แยกกันแต่ละหลัง โดยให้เหตุผลว่าแต่ละหลังมีบ้านเลขที่แยกกันต่อให้จะอยู่ในโครงการเดียวกันก็ตาม และอ้างอิงถึงข้อบัญญัติ อบต. เรื่องการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยมีใจความข้อหนึ่งระบุว่า “ใบอนุญาตฉบับหนึ่งให้ใช้สำหรับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพต้องมีการควบคุมประเภทเดียวและสำหรับสถานที่แห่งเดียว ถ้าประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพต้องมีการควบคุมหลายประเภทในสถานที่เดียวกันให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมในประเภทที่มีอัตราสูงเต็มอัตราแต่ประเภทอื่นให้เก็บเพียงกึ่งอัตรา” โดยค่าธรรมเนียมในการขอรับใบอนุญาตเสียค่าใช้จ่ายหลังละ ๔,๐๐๐ บาทต่อปี ถือว่าเป็นจำนวนมากเพราะปัจจุบันในโครงการมีโกดังอยู่ทั้งหมด ๑๔ หลัง ซึ่งหมายความว่าทางบริษัทต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นถึง ๑๔ เท่า จึงขอหารือว่า การประกอบกิจการโกดังให้เช่าที่มีโกดังให้เช่าหลายหลังซึ่งแต่ละหลังมีบ้านเลขที่แยกกัน แต่ทั้งหมดอยู่ในเขตพื้นที่เดียวกัน ภายใต้เจ้าของเดียวกันต้องขอรับใบอนุญาตการดำเนินกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขแยกกันแต่ละหลังหรือขอรับใบอนุญาตเพียงใบเดียว

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข ได้พิจารณาประเด็นข้อหารือดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ตามบทบัญญัติมาตรา ๓๑^๒ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดให้กิจการใดเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งในปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดประเภทกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ รวม ๑๓ กลุ่มกิจการ จำนวน ๑๔๑ ประเภท โดยการประกอบกิจการโกดังสินค้า เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขฯ ในกลุ่มกิจการที่ ๑๓(๖) มีขอบเขตความหมายของการประกอบกิจการ หมายถึง สถานที่ที่ทำการให้บริการเช่าโกดังสำหรับเก็บสินค้าหรือรับฝากสินค้าโดยผู้ประกอบการมีรายได้จากการให้เช่าโกดังดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่รวมถึงคลังสินค้าหรือสถานที่ที่เก็บสินค้าของตัวเอง การประกอบกิจการทำเทียบเรือสินค้า และไม่รวมถึงกรณีจัดสถานที่ไว้ให้บริการรับฝากตู้คอนเทนเนอร์ซึ่งมีลักษณะการนำตู้คอนเทนเนอร์มาวางไว้ในพื้นที่โล่ง เมื่อพิจารณาลักษณะและขอบเขตความหมายของกิจการโกดังสินค้าตามที่ได้กล่าวไว้ในเบื้องต้นแล้ว เห็นว่า ประกอบกิจการดังกล่าวเข้าข่ายการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขประเภทที่ ๑๓(๖) หากราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒(๑)^๓ กำหนดให้กิจการประเภทดังกล่าวเป็นกิจการที่ต้องมีการ

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๔/๔๐๖ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๑

ซึ่งศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข มีถึงกรมการบริษัท

^๒ มาตรา ๓๑ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้กิจการใดเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

^๓ มาตรา ๓๒ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการที่ประกาศตามมาตรา ๓๑ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังต่อไปนี้

ควบคุมภายในท้องถิ่น ผู้ประกอบการจะต้องยื่นขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

สำหรับกรณีของการประกอบกิจการโกดังสินค้า โดยภายในบริเวณมีโกดังให้เช่าหลายหลัง ซึ่งแต่ละหลังมีบ้านเลขที่แยกกันแต่ทั้งหมดอยู่ในเขตพื้นที่เดียวกันภายใต้เจ้าของเดียวกันต้องขอรับใบอนุญาตการดำเนินกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขแยกกันแต่ละหลังหรือขอรับใบอนุญาตเพียงใบเดียวตามที่ได้หารือมานั้น เห็นว่า ตามบทบัญญัติมาตรา ๓๓ วรรคสาม^๕ บัญญัติว่า ใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ใช้สำหรับกิจการประเภทเดียวและสำหรับสถานที่แห่งเดียว หมายความว่า ใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกให้แก่ผู้ประกอบการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามที่ราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมภายในพื้นที่ให้ใช้สำหรับกิจการประเภทเดียวและสำหรับสถานที่แห่งเดียว จากลักษณะการประกอบกิจการโกดังสินค้าดังกล่าว เป็นการประกอบกิจการประเภทเดียว ตั้งอยู่ในสถานที่เดียวกัน มีลักษณะการใช้ระบบสาธารณูปโภคร่วมกันอย่างชัดเจน เช่น ถนน ทางเข้าออก แอร์รั้ว ซึ่งการใช้ประโยชน์ในลักษณะดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้สำหรับการประกอบกิจการประเภทเดียว ถึงแม้ว่าจะมีอาคารหลายหลังและมีการแยกเลขที่อาคารก็ตาม ประกอบกับเจตนารมณ์ในการควบคุมการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขจะพิจารณาจากลักษณะและประเภทของการประกอบกิจการเป็นสำคัญ การใช้เลขที่ของอาคารเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกใบอนุญาตกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขจึงอาจมิใช่หลักการพิจารณาที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ส่วนกรณีของข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่บริษัทได้อ้างถึงซึ่งมีข้อความดังนี้ “ใบอนุญาตฉบับหนึ่งให้ใช้สำหรับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพต้องมีการควบคุมประเภทเดียวและสำหรับสถานที่แห่งเดียว ถ้าประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพต้องมีการควบคุม หลายประเภทในสถานที่เดียวกันให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมในประเภทที่มีอัตราสูงเต็มอัตราแต่ประเภทอื่นให้เก็บเพียงกึ่งอัตรา” เห็นว่า หากพิจารณาตามข้อความในข้อบัญญัติ ตามที่บริษัทได้อ้างถึงสามารถตีความได้ ๒ กรณี ดังนี้

กรณีที่ ๑ ข้อความที่ระบุว่า “ใบอนุญาตฉบับหนึ่งให้ใช้สำหรับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพต้องมีการควบคุมประเภทเดียวและสำหรับสถานที่แห่งเดียว” เมื่อพิจารณาแล้วข้อความดังกล่าวจะมีความหมายเช่นเดียวกับบทบัญญัติ ๓๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่บัญญัติว่าใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ใช้สำหรับกิจการประเภทเดียวและสำหรับสถานที่แห่งเดียว ซึ่งการประกอบกิจการของบริษัทดังกล่าวมีลักษณะการประกอบกิจการที่เป็นไปตามข้อกำหนดดังกล่าว คือ เป็นการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทเดียวและตั้งอยู่ในสถานที่เดียวกัน

กรณีที่ ๒ ข้อความที่ระบุว่า “ถ้าประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพต้องมีการควบคุมหลายประเภทในสถานที่เดียวกันให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมในประเภทที่มีอัตราสูงเต็มอัตราแต่ประเภทอื่นให้เก็บเพียงกึ่งอัตรา” หมายถึง หากการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพมีหลายประเภทกิจการและกิจการเหล่านั้นตั้งอยู่ในสถานที่เดียวกันผู้ประกอบการจะต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตราย

(๑) กำหนดประเภทของกิจการตามมาตรา ๓๑ บางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินกิจการตาม (๑) ปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินกิจการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ

^๕ **มาตรา ๓๓** เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒(๑) ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการตามประเภทที่มีข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมตามมาตรา ๓๒(๑) ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

ในการออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจกำหนดเงื่อนไขโดยเฉพาะให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณสุขเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้โดยทั่วไปในข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒(๒) ก็ได้

ใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ใช้ได้สำหรับกิจการประเภทเดียวและสำหรับสถานที่แห่งเดียว

ต่อสุขภาพทุกประเภทกิจการ เช่น การประกอบกิจการป้อน้ำมัน แต่มีการประกอบกิจการล้างรถยนต์ ปะยางรถยนต์ และมีมินิมาร์ทอยู่ภายในบริเวณเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของคนเดียวหรือไม่ก็ตาม ถือเป็นการประกอบกิจการที่ไม่เกี่ยวเนื่องกันหรือมีกระบวนการผลิตแยกส่วนกัน ซึ่งในกรณีเช่นนี้ต้องขออนุญาตหลายใบตามประเภทกิจการที่มีการประกอบกิจการในพื้นที่ ส่วนการเรียกเก็บอัตราค่าธรรมเนียมราชการส่วนท้องถิ่นจะเรียกเก็บอัตราค่าธรรมเนียมในประเภทที่มีอัตราค่าธรรมเนียมสูงเต็มอัตราค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่น ส่วนกิจการประเภทอื่นๆ จะเก็บค่าธรรมเนียมเพียงครึ่งหนึ่งของอัตราค่าธรรมเนียมที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่น

ดังนั้น การประกอบกิจการโกดังเก็บสินค้าของบริษัทตามที่ได้หารือมา เข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทที่ ๑๓(๖) ซึ่งต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นในพื้นที่ที่สถานประกอบกิจการตั้งอยู่ โดยการขอรับใบอนุญาตผู้ประกอบการต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการเพียงใบเดียวเท่านั้น เนื่องจากลักษณะของการประกอบกิจการดังกล่าวเป็นการประกอบกิจการประเภทเดียวและตั้งอยู่ในสถานที่แห่งเดียว ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๓๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และเหตุผลประกอบตามที่กล่าวไว้ในเบื้องต้น

หมายเหตุ : ความเห็นในประเด็นข้อหาดังกล่าวข้างต้น เป็นความเห็นที่ตอบตามขอบเขตของข้อเท็จจริงที่บริษัทที่หารือมาได้ไว้ในหนังสือ เรื่อง หารือข้อกฎหมายเรื่องการขอใบอนุญาตดำเนินกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๑ เท่านั้น

(นายสมชาย ตูแก้ว)

ผู้อำนวยการศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

๙ มีนาคม ๒๕๖๑

หมายเหตุ : ท่านสามารถศึกษาแนวทางการตอบข้อหารือในประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ได้ที่เว็บไซต์ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข หรือสแกนได้ที่คิวอาร์โค้ดนี้

