

บันทึกการตอบข้อหารือกรมอนามัย

เรื่อง แนวทางการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้หมู่บ้านจัดสรรต้องจัดให้มีที่พักรวมมูลฝอย

หน่วยงานราชการ ก. ได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ ๐๐๐/๖๖๘๕ ลงวันที่ - ตุลาคม ๒๕๖๖ เพื่อขอหารือประเด็นข้อกฎหมายในข้อ ๘ ของกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งกำหนดว่า “เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารอยู่อาศัยรวม อาคารชุด หอพัก หรือโรงแรม ที่มีจำนวนห้องพัก ตั้งแต่แปดสิบห้องขึ้นไป หรือมีพื้นที่ใช้สอยมากกว่าสี่พันตารางเมตรขึ้นไป หรือเจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารสถานประกอบการ สถานบริการ โรงงานอุตสาหกรรม ตลาด หรือสถานที่ใด ๆ ที่มีปริมาณมูลฝอยทั่วไปตั้งแต่สองลูกบาศก์เมตรต่อวัน ต้องจัดให้มีที่พักรวมมูลฝอยทั่วไป ภาชนะรองรับมูลฝอยทั่วไปและมูลฝอยนำกลับมาใช้ใหม่ หรือภาชนะรองรับมูลฝอยทั่วไปและมูลฝอยนำกลับมาใช้ใหม่ที่มีขนาดใหญ่ ที่เป็นไปตามข้อ ๙ ข้อ ๑๐ หรือข้อ ๑๑ ตามความเหมาะสมหรือตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุข” ในประเด็นต่อไปนี้

ประเด็นข้อหารือ

ประเด็นที่ ๑ คำว่า “สถานที่ใด ๆ” ในข้อ ๘ ของกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐ หมายความว่ารวมถึงหมู่บ้านจัดสรรหรือไม่อย่างไร

ประเด็นที่ ๒ กรณีที่หน่วยงานราชการ ก. จะตราข้อบัญญัติหน่วยงานราชการ ก. กำหนดให้หมู่บ้านจัดสรรต้องจัดให้มีที่พักรวมมูลฝอยหรือภาชนะรองรับมูลฝอยที่มีขนาดใหญ่ตามข้อ ๘ ของกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้หรือไม่อย่างไร

หน่วยงานราชการ ก. จึงขอความอนุเคราะห์หรือขออนุญาตกรมอนามัย หรือเพื่อให้การตราข้อบัญญัติหน่วยงานราชการ ก. เกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยมีความชัดเจนและเป็นไปด้วยความถูกต้อง สอดคล้องตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายและประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่เกี่ยวข้อง

ความเห็นในประเด็นข้อหารือ

กรมอนามัยได้วิเคราะห์ข้อกฎหมายและประเด็นข้อหารือประกอบการพิจารณาให้ความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ คำว่า “สถานที่ใด ๆ” ในข้อ ๘ ของกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐ หมายความว่ารวมถึงหมู่บ้านจัดสรรหรือไม่อย่างไร

ความเห็น : เมื่อวิเคราะห์บทบัญญัติกฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งได้กำหนดคำนิยาม “หมู่บ้านจัดสรร” หมายถึง สถานที่หรือบริเวณที่มีผู้ประกอบการยื่นขออนุญาตจัดสรรแบ่งแปลงที่ดินสำหรับลงทุนปลูกสร้างบ้านเพื่อขายให้กับผู้ที่สนใจจะซื้อรวมถึงยังมีพื้นที่ต่าง ๆ รอบบริเวณโครงการที่ปลูกสร้างให้ผู้เช่ามาอยู่ได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นถนนภายในหมู่บ้าน สวนสาธารณะภายในหมู่บ้าน ห้องออกกำลังกาย พนักงานรักษาความปลอดภัย เป็นต้น ประกอบกับการวิเคราะห์บทบัญญัติตามกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งกฎกระทรวงฯ ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการควบคุมหรือกำกับดูแลการจัดการมูลฝอยทั่วไปให้ถูกสุขลักษณะ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสุขภาพและอนามัยของประชาชน และป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การวางหลักบทบัญญัติในข้อ ๘ ของกฎกระทรวงฯ ฉบับนี้ ได้วางหลักเพื่อควบคุมผู้ซึ่งก่อให้เกิดมูลฝอยที่เป็นแหล่งกำเนิดมูลฝอยทั่วไปขนาดใหญ่ โดยจะแบ่งเป็น ๒ ประเภท ดังนี้ **ประเภทที่หนึ่ง** คือ อาคารอยู่อาศัยรวม อาคารชุด หอพัก โรงแรม โดยมีเงื่อนไขคือมีจำนวนห้องพักตั้งแต่แปดสิบห้องขึ้นไป หรือมีพื้นที่ใช้สอยมากกว่าสี่พันตารางเมตรขึ้นไป **ประเภทที่สอง** คือ อาคาร สถานประกอบการ สถานบริการ โรงงาน

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๔/- ลงวันที่ - กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ซึ่งกรมอนามัยมีถึงหน่วยงานราชการ ก.

อุตสาหกรรม ตลาด สถานที่ใด ๆ โดยมีเงื่อนไขคือต้องมีปริมาณมูลฝอยทั่วไปตั้งแต่สองลูกบาศก์เมตรต่อวัน ซึ่งเมื่อเข้าเงื่อนไขทั้งสองประเภทนี้ ต้องจัดให้มีที่พักรวมมูลฝอยทั่วไป ภาชนะรองรับมูลฝอยทั่วไป และมูลฝอยนำกลับมาใช้ใหม่ หรือภาชนะรองรับ มูลฝอยทั่วไปและมูลฝอยนำกลับมาใช้ใหม่ที่มีขนาดใหญ่ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการเก็บมูลฝอยทั่วไป ดังนั้น คำว่า “...สถานที่ใด ๆ...” จะต้องมีความหมายในทางเดียวกันกับแหล่งกำเนิดประเภทที่สองซึ่งเป็นคำที่อยู่ก่อนหน้าคำว่า “...สถานที่ใด ๆ ...” คือ อาคาร สถานประกอบการ สถานบริการ โรงงานอุตสาหกรรม ตลาด กล่าวคือต้องเป็นลักษณะของอาคารที่เป็นสถานประกอบการหรือมีการให้บริการ ซึ่งต้องมีลักษณะเป็นอาคารขนาดใหญ่ที่มีปริมาณมูลฝอยทั่วไปเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากและต้องมีระบบการจัดการมูลฝอยทั่วไปในภาพรวมของอาคารสถานที่นั้น ๆ ซึ่งมีได้หมายความรวมถึงอาคารบ้านพักอาศัยแต่อย่างใด และมีเงื่อนไขว่าสถานที่ใด ๆ ดังกล่าวนั้นจะต้องมีปริมาณมูลฝอยทั่วไปตั้งแต่สองลูกบาศก์เมตรต่อวัน ดังนั้น จึงมีความเห็นว่า “...สถานที่ใด ๆ...” ในข้อ ๘ ของกฎกระทรวงสุลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐ มิได้หมายความรวมถึงหมู่บ้านจัดสรร

ประเด็นที่ ๒ กรณีที่หน่วยงานราชการ ก. จะตราข้อบัญญัติหน่วยงานราชการ ก. กำหนดให้หมู่บ้านจัดสรรต้องจัดให้มีที่พักรวมมูลฝอยหรือภาชนะรองรับมูลฝอยที่มีขนาดใหญ่ตามข้อ ๘ ของกฎกระทรวงสุลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้หรือไม่อย่างไร

ความเห็น : กฎกระทรวงสุลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐ ออกตามความในมาตรา ๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกฎกระทรวงฯ ฉบับดังกล่าวนี้ มีผลใช้บังคับโดยที่ราชการส่วนท้องถิ่นไม่ต้องออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นเพิ่มเติม ทั้งนี้ หากหน่วยงานราชการ ก. จะตราข้อบัญญัติหน่วยงานราชการ ก. กำหนดให้หมู่บ้านจัดสรรต้องจัดให้มีที่พักรวมมูลฝอยหรือภาชนะรองรับมูลฝอยที่มีขนาดใหญ่ตามข้อ ๘ ของกฎกระทรวงสุลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐ มีข้อเสนอแนะดังนี้

๑. เนื่องจากคำว่า “...สถานที่ใด ๆ...” ในข้อ ๘ ของกฎกระทรวงสุลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐ มิได้หมายความรวมถึงหมู่บ้านจัดสรร ดังนั้น การออกข้อบัญญัติหน่วยงานราชการ ก. กำหนดให้หมู่บ้านจัดสรรต้องจัดให้มีที่พักรวมมูลฝอยหรือภาชนะรองรับมูลฝอยที่มีขนาดใหญ่ จึงอาจขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงสุลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้ ทั้งนี้ หากหน่วยงานราชการ ก. มีความจำเป็นหรือมีเหตุผลเป็นพิเศษเฉพาะในการตราข้อบัญญัติหน่วยงานราชการ ก. กำหนดให้หมู่บ้านจัดสรรต้องจัดให้มีที่พักรวมมูลฝอยหรือภาชนะรองรับมูลฝอยที่มีขนาดใหญ่ เห็นควรให้หน่วยงานราชการ ก. เสนอ (ร่าง) ข้อบัญญัติหน่วยงานราชการ ก. ดังกล่าวเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการสาธารณสุขและ

^๒ มาตรา ๖ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแลสำหรับกิจการหรือการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) กำหนดมาตรฐานสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนและวิธีดำเนินการเพื่อตรวจสอบควบคุมหรือกำกับดูแล หรือแก้ไขสิ่งที่จะมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งจะกำหนดให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปทุกท้องถิ่นหรือให้ใช้บังคับเฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งก็ได้ และในกรณีที่กฎกระทรวงดังกล่าวจะสมควรกำหนดให้เรื่องที่เป็นรายละเอียดทางด้านเทคนิควิชาการหรือเป็นเรื่องที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็วตามสภาพสังคมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ตามความในมาตรา ๗ วรรคสอง^๓ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒. หน่วยงานราชการ ก. สามารถออกข้อบัญญัติหน่วยงานราชการ ก. กำหนดหลักเกณฑ์ให้หมู่บ้านจัดสรรที่มีพักรวมขยะมูลฝอย หรือกำหนดเงื่อนไขวันหรือเวลาในการทิ้งขยะมูลฝอยได้โดยอาศัยอำนาจของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่ข้อบัญญัติดังกล่าวจะต้องไม่มีคำที่บ่งชี้ลักษณะเฉพาะเจาะจงว่า “ให้หมู่บ้านจัดสรรจัดให้มีที่พักรวมมูลฝอยทั่วไปหรือภาชนะรองรับมูลฝอยทั่วไปและมูลฝอยนำกลับมาใช้ใหม่ หรือภาชนะรองรับมูลฝอยทั่วไปและมูลฝอยนำกลับมาใช้ใหม่ที่มีขนาดใหญ่” เนื่องจากการใช้คำดังกล่าวจะเป็นการกำหนดข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๘ อีกทั้งอาจมีปัญหาในการตีความกฎหมายและเกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายได้

กรมอนามัย

กองกฎหมาย

๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗

หมายเหตุ : ท่านสามารถศึกษาแนวทางการตอบข้อหารือในประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ได้ที่เว็บไซต์กองกฎหมาย กรมอนามัย หรือสแกนได้ที่คิวอาร์โค้ดนี้



^๓ มาตรา ๗ วรรคสอง ข้อบัญญัติท้องถิ่นใดถ้าขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๖ ให้บังคับตามกฎกระทรวงนั้น ทั้งนี้ เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นหรือมีเหตุผลเป็นพิเศษเฉพาะท้องถิ่นราชการส่วนท้องถิ่นอาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใดขัดหรือแย้งกับที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๖ ได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี