

บันทึกการตอบข้อหารือศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข
เรื่อง การคิดค่าบริการกำจัดมูลฝอยทั่วไป เป็นครั้งคราว ตามกฎกระทรวง

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดลำปาง ได้มีหนังสือที่ ลป ๐๐๓๒/๓๖๓๓ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ถึงอธิบดีกรมอนามัย เพื่อขอหารือเกี่ยวกับค่าบริการกำจัดมูลฝอยทั่วไป เป็นครั้งคราว เพื่อเป็นข้อมูลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปางใช้ในการออกข้อบัญญัติการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมเรียกเก็บค่าบริการกำจัดมูลฝอยทั่วไป โดยมีรายละเอียดดังนี้

ด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง ได้สร้างศูนย์จัดการมูลฝอยรวมแบบครบวงจร พร้อมเปิดให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลขนมูลฝอยมากำจัดโดยคิดค่าธรรมเนียม และได้เชิญสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดลำปางร่วมพิจารณาอัตราค่าธรรมเนียมเรียกเก็บค่าบริการกำจัดมูลฝอยทั่วไปเมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๙ ณ ห้องประชุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง พบว่า การคิดค่าบริการกำจัดหน่วยเป็นน้ำหนัก (บาท/ตัน) และ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดลำปาง พิจารณาเห็นว่า การคิดค่าบริการกำจัดหน่วยเป็นน้ำหนัก ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง ขัดต่อกฎกระทรวง กำหนดค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต หนังสือรับรองการแจ้งและการให้บริการในการจัดการสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๕๙ หน้า ๓๐ เล่ม ๑๓๓ ตอนที่ ๘๖ ก ราชกิจจานุเบกษา (ข) ค่ากำจัดมูลฝอยทั่วไป เป็นครั้งคราว ๒) กรณีที่มีปริมาณเกิน ๕๐๐ ลิตร แต่ไม่เกิน ๑ ลูกบาศก์เมตร หน่วยละ ๒๕๐ บาท ซึ่งมีหน่วยเป็นปริมาตร

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดลำปาง ขอหารือเกี่ยวกับค่ากำจัดมูลฝอยทั่วไป เป็นครั้งคราว เพื่อเป็นข้อมูลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง ใช้เป็นแนวทางในการออกข้อบัญญัติการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมเรียกเก็บค่าบริการกำจัดมูลฝอยทั่วไป ได้แก่

๑. ภายหลังเมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปางออกข้อบัญญัติ เรียกเก็บหน่วยเป็นน้ำหนักถือว่าข้อบัญญัติว่าด้วยการเรียกเก็บถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่

๒. ด้วยปัจจุบันการหาค่าน้ำหนักมูลฝอย (หน่วยเป็นกิโลกรัม) จะสะดวกโดยนำรถบรรทุกมูลฝอยขึ้นชั่ง แต่กฎกระทรวงคิดเป็นปริมาตร (หน่วยเป็นลูกบาศก์เมตร) ต้องนำมูลฝอยออกใส่ภาชนะหรือคำนวณจากพื้นที่ของรถบรรทุกมูลฝอย และมีปัญหาไม่เป็นธรรมค่าธรรมเนียมเรียกเก็บค่าบริการกำจัดมูลฝอยที่ถักถักกัน เนื่องจากรถบรรทุกทุกขยที่มีเครื่องบีบอัดมูลฝอยย่อมมีน้ำหนักมูลฝอยมาก แต่เสียค่าธรรมเนียมต่ำกว่ารถที่ไม่มีเครื่องบีบอัด ขอเรียนถามว่า จะมีแก้ไขประกาศกระทรวงให้หน่วยเรียกเก็บเป็นน้ำหนักหรือไม่ และถ้าไม่มีการแก้ไขหรืออยู่ระหว่างดำเนินการแก้ไขภายหน้า จะมีแนวทางการดำเนินการอย่างไรที่ไม่ขัดต่อกฎกระทรวง

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๔/๑๗๘๕ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๖๐ ซึ่งกรมอนามัยมีถึง นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดลำปาง

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุขได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังนี้

ความเห็นในประเด็นข้อหารือ

ประเด็นที่ ๑ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตามมาตรา ๒๐^๒ และมาตรา ๖๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย โดยข้อบัญญัติดังกล่าวต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต หนังสือรับรองการแจ้งและการให้บริการในการจัดการสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๕๙ การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปางออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมเรียกเก็บค่าบริการกำจัดมูลฝอยทั่วไปโดยใช้หน่วยในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเป็นน้ำหนักจึงไม่สามารถทำได้ เนื่องจากขัดต่อกฎกระทรวงฯ ซึ่งกำหนดให้อัตราค่าธรรมเนียมการกำจัดมูลฝอยทั่วไปคิดจากปริมาตรอย่างเดียวเท่านั้น

ประเด็นที่ ๒ ในขั้นตอนการพิจารณากฎกระทรวงฯ ได้มีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากตัวแทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและมีมติว่า โดยปกติถึงขยะส่วนใหญ่ของแต่ละครัวเรือนจะมีปริมาณที่ใกล้เคียงกันอยู่แล้ว ในการเก็บมูลฝอยตามชุมชนการคิดค่าธรรมเนียมการเก็บขน และกำจัดมูลฝอยโดยคิดเหมารวมจากปริมาตรถึงขยะจะสะดวกกว่า นอกจากนี้หากกำหนดค่าธรรมเนียมโดยคิดจากน้ำหนักของมูลฝอย ในทางปฏิบัติจะทำได้ยากเพราะอาจต้องชั่งน้ำหนักมูลฝอยทุกครัวเรือนทุกครั้งที่เก็บมูลฝอย แล้วจึงค่อยคิดค่าธรรมเนียมตามน้ำหนักมูลฝอยที่ได้เก็บไป

ในส่วนของการแก้ไขกฎกระทรวงฯ นั้น กรมอนามัยจะดำเนินการประเมินผลการบังคับใช้ และทบทวนกฎหมายให้เป็นไปตามกรอบใน พ.ร.ฎ. การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งเมื่อมีการประกาศบังคับใช้กฎหมายใดไปแล้ว ก็จะมีการกำหนดระยะเวลาในการใช้งานและทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

^๒ **มาตรา ๒๐** เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(๑) ห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะซึ่งสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย นอกจากในที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้

(๒) กำหนดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามที่หรือทางสาธารณะและสถานที่เอกชน

(๓) กำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยหรือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสัญลักษณ์ตามสภาพหรือลักษณะการใช้อาคารหรือสถานที่นั้น ๆ

(๔) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่น หรือบุคคลอื่นที่ราชการส่วนท้องถิ่นมอบให้ดำเนินการแทน ในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ การจะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องด้วยสัญลักษณ์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๕) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๙ ปฏิบัติ ตลอดจนกำหนดอัตราค่าบริการขั้นสูงตามลักษณะการให้บริการที่ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๙ จะพึงเรียกเก็บได้

(๖) กำหนดการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้ถูกต้องด้วยสัญลักษณ์

^๓ **มาตรา ๖๓** ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดค่าธรรมเนียมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติ

ในการปฏิบัติโดยทั่วไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของพื้นที่มีหน้าที่ในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย รวมทั้งการออกข้อบัญญัติกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการดำเนินดังกล่าว ซึ่งเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากประชาชนในพื้นที่ของตนได้โดยตรง เพราะฉะนั้นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดดำเนินการทั้งในส่วนของการเก็บ ขน และการกำจัดมูลฝอยในท้องถิ่นเอง ก็จะสามารถเก็บค่าธรรมเนียมจากการดำเนินการจัดการมูลฝอยได้ทั้งหมด

ในกรณีที่ท่านหาหรือมา ถึงแม้ว่าองค์กรการบริหารส่วนจังหวัดจะถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่โดยปกติองค์กรการบริหารส่วนจังหวัดมักจะไม่ได้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเอง เนื่องจากแต่ละพื้นที่ในเขตจังหวัดมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่แล้ว ดังนั้น หากองค์กรการบริหารส่วนจังหวัดลำปางต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นขนส่งมูลฝอยในพื้นที่ของตนมากำจัดที่ศูนย์จัดการมูลฝอยรวมแบบครบวงจร จะต้องมีการทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นตามความในมาตรา ๑๘ วรรค ๒^๔ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการใช้บริการเป็นผู้ออกข้อบัญญัติทั้งการเก็บ ขนมูลฝอยทั่วไป และการกำจัดมูลฝอยทั่วไป และเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวจากประชาชน ซึ่งค่าธรรมเนียมที่เก็บได้ในส่วนของการกำจัดมูลฝอยทั่วไปให้นำไปจ่ายเป็นค่าบริการให้แก่องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดลำปาง ซึ่งการคิดอัตราค่าบริการให้คิดจากข้อมูลจำนวนประชาชนหรือจำนวนครัวเรือนที่อาศัยในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมาใช้บริการ และต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงฯ

แนวทางปฏิบัติอีกทางหนึ่ง กรณีที่องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดลำปางต้องการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการกำจัดมูลฝอยทั่วไป เมื่อมีการทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นให้ระบุว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการใช้บริการจะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเฉพาะในส่วนของการเก็บ และขนมูลฝอยทั่วไป และให้อำนาจแก่องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดลำปางเป็นผู้ออกข้อบัญญัติกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการกำจัดมูลฝอยทั่วไป และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปางเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากประชาชนได้โดยตรง แต่แนวทางปฏิบัตินี้จะทำให้เกิดความไม่สะดวกในทางปฏิบัติเพราะประชาชนจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมสองครั้งให้แก่ทั้งสองหน่วยงาน และทางองค์กรการบริหารส่วนจังหวัดลำปางจะต้องดำเนินการเก็บค่าธรรมเนียมด้วยตนเอง

^๔ **มาตรา ๑๘** การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ราชการส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกับหน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการภายใต้ข้อตกลงร่วมกันก็ได้ แต่ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยส่วนรวม รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงโดยคำแนะนำของคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินการร่วมกันได้

ในกรณีที่มีเหตุอันสมควรราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้บุคคลใดดำเนินการตามวรรคหนึ่งแทนภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่น หรืออาจอนุญาตให้บุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามมาตรา ๑๙ ก็ได้

บทบัญญัติตามมาตรานี้ และมาตรา ๑๙ มีให้ใช้บังคับกับการจัดการของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน แต่ให้ผู้ดำเนินการโรงงานที่มีของเสียอันตราย และผู้ดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดของเสียอันตรายดังกล่าว แจ้งการดำเนินการเป็นหนังสือต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ปัจจุบัน พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยมีผลบังคับใช้แล้ว ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีกฎกระทรวงสำหรับการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการขยะมูลฝอยโดยคิดจากน้ำหนักหรือปริมาตรก็ได้ หากทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปางเห็นว่าการคิดค่าบริการจากน้ำหนักจะสะดวกกว่า สามารถศึกษาจากหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้

สมชาย ตู๊แก้ว

(นายสมชาย ตู๊แก้ว)

ผู้อำนวยการศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

๘ มีนาคม ๒๕๖๐