

บันทึกการตอบข้อหารือศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข
เรื่อง การขอหารือเกี่ยวกับการตราเทศบัญญัติ

สำนักงานเทศบาลเมืองหนองบัวลำภู ได้มีหนังสือเลขที่ นก ๔๒๐๐๖/ ๘๘๐ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๖๐ ถึงศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข เพื่อขอหารือเกี่ยวกับการตราเทศบัญญัติ ฯ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

จังหวัดหนองบัวลำภู ได้มีหนังสือแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในจังหวัด ดำเนินการออกข้อบัญญัติ เรื่อง การควบคุมมลพิษจากควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา เทศบาลเมืองหนองบัวลำภูจึงได้ดำเนินการ (ร่าง) เทศบัญญัติ เรื่อง การควบคุมมลพิษจากควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา โดยงานนิติการ กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลเมืองหนองบัวลำภูได้ตรวจเอกสาร (ร่าง) เทศบัญญัติดังกล่าว และมีความเห็นว่าให้นำมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาประกอบในการจัดทำ (ร่าง) เทศบัญญัติ ฯ นั้น จึงขอหารือเกี่ยวกับการออกเทศบัญญัติ เรื่อง การควบคุมมลพิษจากควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา ว่าสามารถกระทำได้หรือไม่

ความเห็นในประเด็นกฎหมาย

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

(๑) แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วม หรือที่ใส่มูลหรือเถ้า หรือสถานที่อื่นใดซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสมหรือหมักหมม สิ่งของ มีการทิ้งสิ่งใดเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษ หรือเป็นหรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(๒) การเลี้ยงสัตว์ในที่หรือโดยวิธีใด หรือมีจำนวนเกินสมควร จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(๓) อาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใดไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเป็นพิษหรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็น หรือละอองสารเป็นพิษอย่างพอเพียงจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(๔) การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(๕) เหตุอื่นใดที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๔/ ๑๒๑๙ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๐ ซึ่งศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข มีถึงนายกเทศมนตรีเมืองหนองบัวลำภู

มาตรา ๒๖ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชนรวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดทั้งการดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษา บรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่าง ๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัด และควบคุมเหตุรำคาญต่าง ๆ ได้

มาตรา ๒๗ ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับ การก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้

ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง และเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระงับเหตุรำคาญนั้น และอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญนั้นขึ้นอีก โดยบุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับ การก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการนั้น

มาตรา ๒๘ ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง สถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นว่าสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคตให้ระบุไว้ในคำสั่งได้

ในกรณีที่ไม่มี การปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้น และอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก และถ้าเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากการกระทำ การละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น

ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วก็ได้

มาตรา ๒๙ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดค่าธรรมเนียมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

ความเห็นในประเด็นข้อหารือ

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข ได้พิจารณาตามบทกฎหมายแล้วเห็นว่า การดำเนินการ (ร่าง) เทศบัญญัติ เรื่อง การควบคุมมลพิษจากควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๒๕, ๒๖, ๒๗ และ ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดที่ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น และมาตรา ๒๙ ที่ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการกำหนดค่าธรรมเนียม ตามหลักเกณฑ์วิธีการ เงื่อนไข ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงนั้น จึงไม่สามารถกระทำได้ ดังนั้น (ร่าง) เทศบัญญัติ เรื่อง การควบคุมมลพิษจากควันไฟ และฝุ่นละอองจากการเผา จึงเป็นการอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายที่เกินจากอำนาจที่กฎหมายแม่บทกำหนดไว้ และหากมีการประกาศใช้เทศบัญญัติ ๆ จะส่งผลให้เทศบัญญัติ ๆ เรื่องดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับใช้ในพื้นที่

ทั้งนี้ หากเทศบาลเมืองหนองบัวลำภูมีความประสงค์ที่จะควบคุมป้องกันมลพิษจากควันไฟ และฝุ่นละอองจากการเผาเศษวัสดุทางการเกษตร และเศษวัสดุอื่น ๆ ในพื้นที่ สามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการจัดการมูลฝอยที่ออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการกำจัดมูลฝอย โดยการห้ามกำจัดมูลฝอยด้วยวิธีการเผาในที่โล่งไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังกล่าวได้

สมชาย ตูแก้ว

(นายสมชาย ตูแก้ว)

ผู้อำนวยการศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

๘ สิงหาคม ๒๕๖๐