

บันทึกการตอบข้อหารือกรมอนามัย
เรื่อง แนวทางการพิจารณาออกใบอนุญาตกรณีที่ยังมิได้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติ
การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ตามที่หน่วยงาน ก ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๓ เพื่อขอหารือการออก
ใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีรายละเอียดดังนี้

ตามหนังสือสำนักงาน ข ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๒ สำนักงาน ข ขอหารือในประเด็น ดังนี้
๑. กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้ออกข้อบัญญัติ ประเด็นการจัดการมูลฝอยติดเชื้อ
สามารถออกใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอยติดเชื้อที่มาขออนุญาต
ได้หรือไม่และควรให้ข้อเสนอแนะหรือคำแนะนำต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีนี้ได้อย่างไร

๒. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้ออกข้อบัญญัติประเด็นควบคุมกิจการที่เป็น
อันตรายต่อสุขภาพ สามารถออกใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบการตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข
เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้หรือไม่ และควรให้ข้อเสนอแนะหรือคำแนะนำ
ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีนี้ได้อย่างไร

(๑) ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา ๑๘ การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้
เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ราชการส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกับหน่วยงานของรัฐ หรือ
ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการภายใต้ข้อตกลงร่วมกันก็ได้ แต่ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ
โดยส่วนรวม รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงโดยคำแนะนำของคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์
วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินการร่วมกันได้

ในกรณีที่มีเหตุอันสมควรราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้บุคคลใดดำเนินการตามวรรคหนึ่ง
แทนภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่น หรืออาจอนุญาตให้บุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการ
รับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามมาตรา ๑๘ ก็ได้

บทบัญญัติตามมาตรานี้ และมาตรา ๑๙ มิให้ใช้บังคับกับการจัดการของเสียอันตราย
ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน แต่ให้ผู้ดำเนินการกิจการโรงงานที่มีของเสียอันตราย และผู้ดำเนินการรับทำ
การเก็บ ขนหรือกำจัดของเสียอันตรายดังกล่าว แจ้งการดำเนินการเป็นหนังสือต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น

มาตรา ๑๙ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือ
มูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ เว้นแต่จะได้รับ
ใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

มาตรา ๒๐ (๕) เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ
ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนด
หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาต
ตามมาตรา ๑๙ ปฏิบัติ ตลอดจนกำหนดอัตราค่าบริการขั้นสูงตามลักษณะการให้บริการที่ผู้รับใบอนุญาต
ตามมาตรา ๑๙ จะพึงเรียกเก็บได้

มาตรา ๓๒ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการที่ประกาศตาม
มาตรา ๓๑ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นดังต่อไปนี้

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๔/๑๙๑๖ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๓ กรมอนามัย มีถึงสำนักงาน ก

(๑) กำหนดประเภทของกิจการตามมาตรา ๓๑ บางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินกิจการตาม (๑) ปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินกิจการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ

มาตรา ๓๓ เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๑) ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการตามประเภทที่มีข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมตามมาตรา ๓๒ (๑) ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

ในการออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจกำหนดเงื่อนไขโดยเฉพาะให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณชนเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้โดยทั่วไปในข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๒) ก็ได้

๒. กฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐

ข้อ ๕ ผู้ดำเนินกิจการในสถานประกอบกิจการประเภทที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้ออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมและมีผลใช้บังคับในท้องถิ่นนั้นแล้วต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงนี้

(๒) ความเห็นในประเด็นข้อหารือ

ข้อหารือที่ ๑ : กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้ออกข้อบัญญัติประเด็นการจัดการมูลฝอยติดเชื้อสามารถออกใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอยติดเชื้อที่มาขออนุญาตได้หรือไม่และควรให้ข้อเสนอแนะหรือคำแนะนำต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีนี้อย่างไร

ความเห็น : เจตนารมณ์ของบทบัญญัติตามมาตรา ๑๙ การอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยนั้นเพื่อสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายตามความในมาตรา ๑๘ กล่าวคือ โดยบทบาทอำนาจหน้าที่ในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ดังนั้น หากราชการส่วนท้องถิ่นใดมีศักยภาพในการเก็บ ขน กำจัดมูลฝอยในเขตราชการของท้องถิ่นตนได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้วและมีเหตุผลอันสมควรอาจไม่อนุญาตให้บุคคลใดประกอบกิจการเก็บ ขน กำจัดมูลฝอยก็ได้ ทั้งนี้เมื่อวิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา ๒๐ (๕) “ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยเพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๙ ปฏิบัติ” เจตนารมณ์ตามความในมาตรา ๒๐ (๕) ประสงค์จะควบคุมให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติในการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยให้ถูกสุขลักษณะ ดังนั้น หากราชการส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นได้ และมีความประสงค์ที่จะอนุญาตเอกชนหรือผู้ใดเข้ามาเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยในพื้นที่ยอมใช้อำนาจตามความในมาตรา ๑๘ วรรคสามได้อยู่แล้ว แต่ราชการส่วนท้องถิ่นต้องออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำกับดูแลการประกอบกิจการตามมาตรา ๒๐ (๕)

สำหรับกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการเก็บ ขน หรือกำจัดในเขตราชการส่วนท้องถิ่นได้ และมีความประสงค์ที่จะอนุญาตเอกชนหรือผู้ใดเข้ามาเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยในพื้นที่ แต่ราชการส่วนท้องถิ่นมิได้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมการดำเนินกิจการของผู้ประกอบกิจการไว้ ราชการส่วนท้องถิ่นพิจารณาอนุญาตได้โดยต้องตรวจสอบและควบคุมกำกับดูแลให้ผู้ประกอบการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. ๒๕๔๕ (กรณีที่ดำเนินการในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาลนครและเทศบาลเมือง) หรือตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขว่าด้วยการขนและการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อในท้องที่เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๕๘ (กรณีที่ดำเนินการในพื้นที่เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล) ทั้งนี้ราชการส่วนท้องถิ่นจะไม่สามารถเก็บอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตได้เนื่องจากยังไม่ได้ ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๓ ไว้

ข้อหารื้อที่ ๒ : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้ออกข้อบัญญัติประเด็นควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ สามารถออกใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบการตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้หรือไม่ และควรให้ข้อเสนอแนะหรือคำแนะนำต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีนี้อย่างไร

ตามบทบัญญัติมาตรา ๓๒ (๑) กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดประเภทของกิจการตามมาตรา ๓๑ บางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น และมาตรา ๓๓ กำหนดว่าเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๑) ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการตามประเภทที่มีข้อกำหนดของท้องถิ่น กำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมตามมาตรา ๓๒ (๑) ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา ๕๖ จากบทบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่น ในการกำหนดประเภทของกิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นประสงค์จะกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องถูกควบคุมภายในพื้นที่ หากราชการส่วนท้องถิ่นมิได้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดประเภทของกิจการที่ต้องควบคุมภายในท้องถิ่นตามบทบัญญัติมาตรา ๓๒ (๑) แล้ว หมายความว่าราชการส่วนท้องถิ่นไม่ประสงค์ที่จะกำหนดให้กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขเป็นกิจการที่ถูกควบคุมภายในพื้นที่ ดังนั้น ผู้ประกอบกิจการที่ประกอบกิจการตามประเภทที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามมาตรา ๓๑^๒ สามารถประกอบกิจการได้โดยไม่ต้องยื่นขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และการประกอบกิจการดังกล่าวจะไม่ถูกควบคุมตามกฎหมายกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ เนื่องจาก ข้อ ๕ แห่งกฎกระทรวงฯ กำหนดว่า “ผู้ดำเนินกิจการในสถานประกอบกิจการประเภทที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้ออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมและมีผลใช้บังคับในท้องถิ่นนั้นแล้วต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงนี้”

สำหรับในกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นมิได้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๑) กำหนดประเภทของกิจการตามมาตรา ๓๑ บางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นหากการประกอบกิจการดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบหรือเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๗ หรือ ๒๘ ออกคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เกิดจากการประกอบกิจการได้ ถึงแม้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติตามมาตรา ๒๗ และ ๒๘ ในการดำเนินการ

^๒ มาตรา ๓๑ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้กิจการใดเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

ตามกฎหมายกับผู้ประกอบกิจการได้ แต่การใช้อำนาจตามมาตรา ๒๗ และ ๒๘ เป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุมิใช่การป้องกัน แต่หากราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติตามมาตรา ๓๒ (๑) (๒) เพื่อควบคุมการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในพื้นที่ ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการดังกล่าวตั้งเริ่มดำเนินกิจการ จึงเป็นการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชนจากการประกอบกิจการได้ ดังนั้น ราชการส่วนท้องถิ่นควรออกข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ครบถ้วนตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ให้อำนาจไว้

กรมอนามัย

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

๑๗ มีนาคม ๒๕๖๓

หมายเหตุ : ท่านสามารถศึกษาแนวทางการตอบข้อหารือในประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ได้ที่เว็บไซต์ ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข หรือสแกนได้ที่คิวอาร์โค้ดนี้

